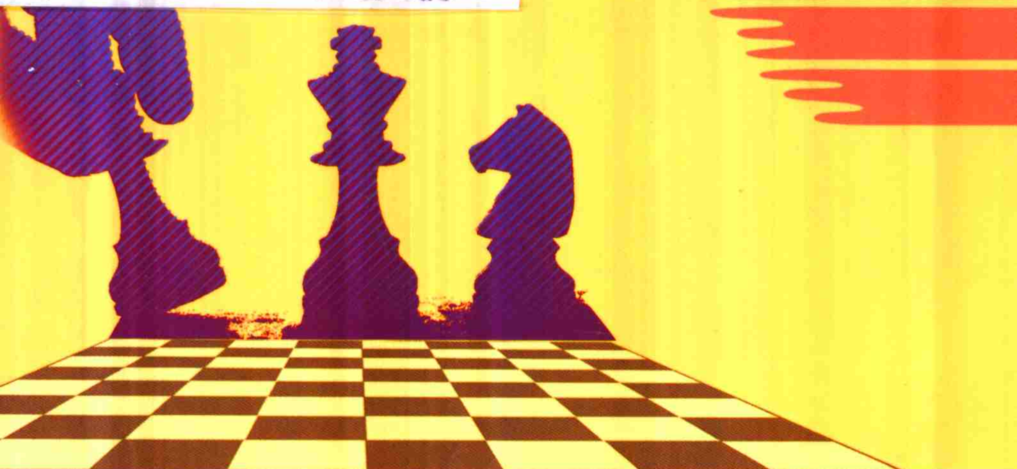
پژوهشکده مطالعات راهبردی
غیر انتفاعی





تهدیدات و بازیگران جدید

در امنیت بین‌الملل

ویراسته الکه کراهمان
گروهی از مترجمان



تهدیدات و بازیگران جدید در امنیت بین‌الملل

ویراسته:

الکه کراهمان

با همکاری

گروهی از مترجمان

انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی

۱۳۸۷

کراهمان، الکه Krahmann, Elke

تهدیدات و بازیگران جدید در امنیت بین‌الملل / ویراسته الکه کراهمان، با همکاری گروهی از مترجمان. -- تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.

۲۵۲ ص.: (پژوهشکده مطالعات راهبردی)

ISBN: 978-964-6946-98-9 : ۳۳۰۰۰ ریال

فهرستنویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه.

عنوان اصلی:

New threats and new actors in international security, 2005.

۱. روابط بین‌المللی. تروریسم. سلاح‌ها -- کنترل. امنیت بین‌المللی. الف. کراهمان، الکه، ویراسته. ب. پژوهشکده مطالعات راهبردی. ج. عنوان.

JZ ۵۵۹۵ / ۵ / ت ۹ ۱۳۸۷ ۳۲۷/۱۶

کتابخانه ملی ایران ۱۲۲۳۲۳

تهدیدات و بازیگران جدید در امنیت بین‌الملل

ویراسته: الکه کراهمان

ناشر: پژوهشکدهٔ مطالعات راهبردی

نوبت چاپ: اول، ۱۳۸۷

تیراژ: ۳۰۰۰

ویراستار: الهام رضانژاد

طراحی جلد: امور هنری سرمشق

حروفچینی و صفحه‌آرایی: مرضیه خطیبی

چاپ و صحافی: متیران

بها: ۳۳۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۹٦٤-٦٩٤٦-۹۸-۹ ISBN: 978-964-6946-98-9

نشانی: تهران- صندوق پستی ۱٤٥٥-٥١۸۹

فهرست مطالب

فصل پنجم: سلاح‌های کوچک و سبک

سخن ناشر

ظهور بازیگران جدید از یک سو و تهدیدات جدید از دیگر سو، باعث تغییر ماهیت امنیت در هزاره سوم شده است. کتاب حاضر تلاشی است برای بررسی رابطه این دو پدیده (بازیگران جدید، تهدیدات جدید). گسترش تهدیدات فراملی از قبیل تروریسم، جنایات بین‌المللی و بیماری واگیر ایدز مستقیماً با نقش فزاینده بازیگران خصوصی در حوزه تأمین امنیت گره خورده است. شاید بتوان ادعا کرد که در این حوزه، تحقیقات بسیار اندکی چه در حوزه ترجمه و چه تألیف صورت گرفته است. پژوهشکده مطالعات راهبردی تا کنون تلاش کرده است با تألیف و ترجمه آثار مرتبط در حوزه‌های متعدد از جمله اثر حاضر خلاء پژوهش را در این حوزه‌ها پر کند.

وجود عوامل متعدد و گوناگون در تعریف مفهوم تهدید امنیتی، طبقه‌بندی تهدیدها را بسیار دشوار ساخته است. منابع دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی محدود است و از این‌رو، آنها ناگزیرند در این میان تهدیداتی را در اولویت قرار دهند که گسترهٔ آن جهانی و بسیار مرگبار است.

پژوهشکده مطالعات راهبردی ضمن تشکر از مترجمانی که ترجمه این کتاب را تقبل کردند، با توجه به کمبود منابع تحقیقاتی در این حوزه و لزوم آگاهی تصمیم‌گیران حوزه داخلی و خارجی کشورمان، ترجمه کتاب حاضر را در دستورکار خود قرار داد و اکنون خرسند است که آن را تقدیم جامعهٔ علمی و دست‌اندرکاران حوزه اجرایی کشور می‌کند. امید است اثر حاضر برای خوانندگان مفید و ثمربخش باشد.

معاونت پژوهشی

فصل اول

مقدمه

از بازیگران دولتی تا بازیگران غیر دولتی: ظهور اداره امور امنیتی[1]

تألیف: الکه کراهمان
ترجمه: روح‌الله طالبی

تهدیدها و بازیگران غیردولتی در مسائل امنیتی معاصر به عوامل مهمی مبدل گشته‌اند. اما در زمینهٔ رابطه بین این دو مقوله، تحقیقات اندکی صورت گرفته است. هدف کتاب حاضر این است که این خلأ را مورد توجه قرار دهد و نقش روزافزون بازیگران غیردولتی (هم به عنوان ریشهٔ تهدیدهای امنیتی نوینی از قبیل جنگ داخلی، جرائم فراملی، تروریسم، بیماری‌های واگیردار و تولید و تکثیر سلاح‌های سبک و هم به عنوان تأمین‌کنندگان امنیت) را بررسی کند. سازمان‌های غیر دولتی، شرکت‌های امنیتی خصوصی و رژیم‌های بین‌المللی از جملهٔ این بازیگران هستند.

پس از پایان گرفتن جنگ سرد، این تصور که دولت، مهم‌ترین واحد مورد توجه در مطالعات امنیتی است، بیش از پیش مورد چالش قرار گرفته است. آمار و ارقام نشان می‌دهد که در حال حاضر منازعات قومی، ویروس اچ‌آی‌وی / ایدز یا گسترش سلاح‌های کوچک و سبک بیشتر از جنگ‌های بین دولت‌ها آدمیان را به کام مرگ می‌کشد. از این گذشته، بازیگران غیردولتی، رفته رفته در زمینهٔ تأمین امنیت به صورت مکمل دولت‌ها در می‌آیند. این فصل نشان می‌دهد هر دو تحول را می‌توان به عنوان بخشی از یک دگرگونی از حکومت[2] به اداره امور[3] در عرصه مسائل امنیتی درک نمود. ماهیت تغییر یابندهٔ تهدیدها در سیاست‌های جهانی معاصر و نیز

---

1. Security Governance
2. Government
3. Governance

روش‌های برخورد با آنها، از ویژگی‌های بارز این دگرگونی هستند. در این راستا، مباحث این کتاب در صدد است (چگونگی) ظهور یک نظام ادارهٔ امور امنیتی را تبیین کند که در آن، تدوین و اجرای سیاست‌های امنیتی در میان شبکه‌های متداخلی از بازیگران دولتی و غیردولتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی شکل می‌گیرد.

بدین سان مفهوم اداره امور امنیتی می‌تواند به عنوان چارچوب تئوریک فراگیری برای هر یک از فصول این کتاب به کار آید چرا که این چهارچوب تئوریک، دیدگاه‌های کارشناسان را در مورد تهدیدهای تازه و بازیگران جدید به یکدیگر نزدیک می‌کند. کتاب حاضر در پی آن است که دریابد بازیگران خصوصی چگونه به یکی از خاستگاه‌های عمدهٔ ناامنی در جهان معاصر مبدل گردیده‌اند و چگونه در زمینهٔ مقابله با این تهدیدها نقش روزافزونی ایفا می‌کنند.

تهدیدهای جدید و بازیگران جدید

بسیاری اصرار دارند که جنگ داخلی، جرائم فراملی، بیماری‌های واگیردار و گسترش و تکثیر سلاح‌های سبک، پدیده‌های جدیدی نیستند و بازیگران غیردولتی از قبیل سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های خصوصی را در سیاست‌گذاری امنیتی درگیر نمی‌سازند. اما قبل از آنکه به تحلیلِ تحول امنیت پس از جنگ سرد بپردازیم لازم است بررسی نماییم که چرا این کتاب در مورد تهدیدهای «جدید» و بازیگران «جدید» صحبت می‌کند.

تغییر در محیط تهدید

برای فهم ماهیت متغیر تهدید در حیطهٔ امنیت جهانی معاصر می‌باید مشخص سازیم که منظور از تهدید امنیتی چیست. بر اساس یک برداشت کلی، مفهوم تهدید امنیتی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: رویدادی که پیامدهای بالقوه منفی برای بقا یا رفاه یک دولت، جامعه، یا یک فرد دارد. اما همین تلاش ساده برای تعریف «تهدید امنیتی» نشان‌دهنده پیچیدگی این مفهوم است. اولاً این تعریف نشان می‌دهد تهدید امنیتی به یک رویداد احتمالی درآینده اطلاق می‌شود. بنابراین، ارزیابی ما از اینکه امری نشان‌دهنده تهدید است به مقدار بسیار زیادی به آن میزان احتمالی بستگی دارد که برای وقوع یک رویداد قایل هستیم. وقوع برخی از رویدادهای منفی ممکن است به قدری بعید به نظر برسد که دیگر یک تهدید امنیتی محسوب نگردد: مثلاً این احتمال که یک جنگ داخلی در ایالات متحده یا یک درگیری نظامی میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا رخ دهد. ثانیاً شدت تأثیرات احتمالی نیز از ویژگی‌های بارز یک تهدید امنیتی است. شدت تأثیرات احتمالی بدین معناست که آیا تهدید امنیتی بقای آدمی را به خطر می‌اندازد یا صرفاً رفاه انسان‌ها را تهدید می‌کند برخی تهدیدها، از قبیل امراض

واگیردار و تسلیحات کشتار جمعی مستقیماً هم در بقا و هم در رفاه انسان‌ها تأثیر می‌گذارند. تهدیدهای دیگری مثل تهدیدها نسبت به محیط زیست و معیشت افراد به شکل غیر آشکارتری در بقای انسان‌ها تأثیر می‌گذارند. ثالثاً گسترهٔ جغرافیایی تأثیرات تهدید امنیتی نیز مهم است. برای مثال، جنگ هسته‌ای نه تنها برای منطقه درگیری بلکه برای کل حیات در کره زمین، خطر آفرین است. درست بر عکس تأثیرات جنگ‌های داخلی عموماً به دولت‌ها یا مناطق خاصی محدود می‌شود. دست آخر این که ماهیت یک تهدید امنیتی را می‌توان بر این اساس طبقه‌بندی نمود که چه چیزی یا چه کسی مورد تهدید قرار گرفته است. تهدیدها بر حسب اینکه معطوف به یک مجموعه مثل دولت، یک گروه قومی یا مذهبی یا افراد باشند از یکدیگر متمایز می‌گردند.

تحلیل فوق نشان می‌دهد یک تهدید امنیتی به همان اندازه که یک مقوله ذهنی است، یک امر عینی نیز محسوب می‌شود. برخی از ابعاد یک تهدید خاص مثل شدت و گسترهٔ آن را می‌توان بر اساس داده‌ها و شواهد فنی ارزیابی نمود، برای مثال بُرد یک موشک بالستیک را می‌توان اندازه گرفت. اما برخی دیگر از ابعاد تهدید امنیتی، مانند برآورد احتمال وقوع یک منازعه قومی یا استفاده از تسلیحات کشتار جمعی در یک منازعهٔ مرزی ذاتاً ذهنی هستند و بر برداشت‌های افراد دخیل در اتخاذ این تصمیمات مبتنی می‌باشند.

ارزیابی تهدید، امری پیچیده و ذهنی است. در نتیجه فهم ما از اینکه در قرن بیست و یکم چه چیزی تهدید امنیتی محسوب می‌شود بسیار تغییر کرده است. به خصوص اینکه پایان جنگ سرد نیز یک بازنگری بنیادین در زمینهٔ ارزیابی تهدیدات مهم امنیتی را به دنبال داشته است.

بخش ذیل، برخی از مهمترین دغدغه‌های امنیتی امروز را بررسی می‌کند.

تهدیدهای امنیتی معاصر

در دوران جنگ سرد، مهمترین تهدید امنیتی در عرصه ملی و بین‌المللی بی‌گمان جنگ هسته‌ای میان ایالات متحده و اتحاد شوروی بود. با فرو ریختن دیوار برلین در سال ۱۹۹۰ و انحلال پیمان ورشو، این تهدید به یکباره رخت بربست. اما این تحول به جای اینکه به ظهور یک دوره امنیت بی‌سابقه بینجامد، تهدیدات امنیتی جدید و متنوعی از قبیل تروریسم، گسترش تسلیحات کشتار جمعی، جنگ داخلی و منازعه قومی را در اذهان تصمیم‌گیران و عامه مردم پدید آورده است.

چه چیزی این تهدیدها را به مهم‌ترین تهدیدهای امنیتی در سده بیست و یکم مبدل می‌سازد؟ بخش فوق استدلال کرده است «اینکه تهدید امنیتی مهم چیست لاجرم بر پایهٔ ارزیابی‌های ذهنی استوار می‌باشد.» از این‌رو، پایان جنگ سرد باعث برچیدن تمامی تسلیحات اتمی قدرت‌های بزرگ و از بین رفتن احتمال وقوع جنگ هسته‌ای میان آنها که اولین و مهمترین تهدید امنیتی محسوب می‌شود، نگردیده است. در سال ۲۰۰۳ هم ایالات

متحده و هم روسیه بین ۷۰۰۰ تا ۸۰۰۰ کلاهک اتمی را کماکان در اختیار داشتند.[1] به علت تغییر در ضرورت‌های سیاست خارجی این دو کشور، خطر وقوع جنگ هسته‌ای جهان‌گستر اساساً فروکش کرده است. همین طور، اینکه تهدیدهای امنیتی جدیدی از قبیل تروریسم تا چه حدی مهم‌ترین تهدیدهای عصر حاضر محسوب می‌گردند، نه تنها به گسترش تسلیحات کشتار جمعی که ممکن است در یک حمله تروریستی مورد استفاده قرار گیرد، بلکه به برآوردهای ذهنی در مورد احتمال وقوع این اقدام، اهداف احتمالی، گستره و شدت آن نیز بستگی دارد.

وجود عوامل متعدد و گوناگون درتعریف مفهوم تهدید امنیتی، طبقه‌بندی تهدیدها را به یک امر دشوار و بسیار سیاسی مبدل می‌سازد. منابع دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی محدود است و از این رو، آنها ناگزیرند تصمیم بگیرند آیا به یک تهدیدی که مقیاس و شدت آن محدود، ولی احتمال وقوع آنها زیاد است اولویت بدهند یا بیشتر توجه خود را به تهدیدی معطوف دارند که گسترهٔ آن جهانی و پیامدهای آن مرگبار است ولی احتمال وقوع آن نسبتاً کم است.

از میان تهدیدهای امنیتی جدیدی که دولت‌ها شناسایی کرده‌اند، تروریسم کم‌شدت‌ترین آنهاست بدین معنا که تعداد افرادی که مستقیماً در اثر این پدیده کشته یا مجروح می‌شوند، در قیاس با سایر تهدیدهای امنیتی در پائین‌ترین حد قرار دارد. داده‌های تجربی در مورد درجهٔ تهدیدی که تروریسم ایجاد می‌کند نشان می‌دهد تروریسم در قیاس با سایر نگرانی‌های امنیتی از قبیل جنگ بین‌الدولی، منازعه داخلی یا بیماری‌های واگیردار، تلفات نسبتاً کمی را به بار می‌آورد. حتی اگر در یک مقیاس جهانی نیز درنظر بگیریم شمار تلفات ناشی از حملات تروریستی در فواصل سال‌های ۱۹٦۸ تا ۱۹۹۷ فقط بین ۱۲ تا ۷۰٤ کشته در سال در نوسان بوده است.[2] در سال‌های اخیر نیز تعداد تلفات ناشی از حملات تروریستی در سطح جهان به طور متوسط، کمتر از ۲۰۰۰ نفر در سال بوده است. وانگهی، دامنهٔ تروریستی‌ترین حملات نیز بسیار محدود است. عملاً تنها افرادی که مستقیماً در معرض حملهٔ تروریستی قرار دارند تحت تأثیر قرار می‌گیرند. اما بعد از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، احتمال وقوع چنین حملاتی افزایش یافته است. علاوه بر این، یافته‌های جدید از افزایش آمار تلفات رویدادهای تروریستی حکایت دارند.

پس از حملات یازدهم سپتامبر، مفهوم «تهدید گسترش تسلیحات در سطح بین‌الملل» نیز مورد بازبینی قرار گرفته است. این احتمال که تسلیحات کشتار جمعی (تسلیحات شیمیایی، بیولوژیکی، و هسته‌ای) در دسترس گروه‌های تروریستی مثل القاعده قرار بگیرند، توجه ویژه‌ای به خود جلب کرده است، حملات تروریستی فرقه‌ای ژاپنی آوم[1] در توکیو در سال ۱۹۹۵ که از گاز سارین استفاده کردند و نامه‌های سیاه زخم[2] که در سال

1. Aum sect

2. anthrx letters

۲۰۰۱ به کنگره ارسال می‌شد نشان‌دهنده آزادی عمل و فراغ‌بال نسبی‌ای است که حتی افراد آماتور نیز می‌توانند در این شرایط، مواد شیمیایی بسازند. اقدام کشورهایی مثل کره شمالی در توسعه تسلیحات اتمی نیز به همان اندازه محتمل است. دامنه و شدت خطری که استفاده از تسلیحات کشتار جمعی به وجود می‌آورند، بسیار بالا است. این تسلیحات نه تنها شهرها، بلکه کل مناطق و کشورها را می‌توانند ویران کنند. اما امکان واکنش نسبت به این وقایع چندان مشخص نیست. کنترل تسلیحات بیولوژیک و شیمیایی فوق‌العاده دشوار است و تسلیحات هسته‌ای نیز انبوه اقدامات تلافی‌جویانه را در پی خواهد داشت. حتی مصمم‌ترین بازیگران نیز به ندرت از تسلیحات کشتار جمعی* استفاده کرده‌اند.[۳] به طور سنّتی، دستیابی به تسلیحات هسته‌ای اساساً برای مقاصد دفاعی بوده است. البته، برخی نیز حفظ «صلح طولانی» را که ویژگی بارز جنگ سرد در اروپا بود، ناشی از بن‌بست هسته‌ای میان ایالات متحده و اتحاد شوروی دانسته‌اند.[٤]

اما، به نظر می‌رسد هم بازیگرانی که از تسلیحات کشتار جمعی استفاده می‌کنند و هم ماهیت این تسلیحات، تغییر یافته‌اند. تروریست‌های انتحاری از قرار معلوم در مورد اینکه بتوانند به تسلیحات شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای دست یابند دغدغهٔ چندانی ندارند و بیشتر حاضرند خطرات استفاده از این تسلیحات را به جان بخرند. وانگهی، تسلیحات کشتار جمعی سهل الوصول‌تر و در دسترس‌تر می‌باشند. به اصطلاح «بمب‌های کثیف» هسته‌ای به دانش یا مواد پیچیده‌ای نیاز ندارند و ایالات متحده نیز در حال مطالعه در مورد نوع جدیدی از تسلیحات اتمی است که ابزار بازدارندگی محسوب نمی‌شوند، بلکه برای استفاده در جنگ محدود در سطحی نازل تولید می‌گردند.[٥]

آمار و ارقام نشان می‌دهند خطرناک‌ترین شکل تکثیر، اشاعه سلاح‌های کوچک و تسلیحات سبک است. در حال حاضر ٦۰۰ میلیون قبضه سلاح کوچک و تسلیحات سبک مورد استفاده قرار می‌گیرد که هر بخش از جهان را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند. سلاح‌های کوچک علاوه بر جنگ‌ها در قتل و آدم‌کشی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند و سالانه بالغ بر نیم میلیون کشته بر جای می‌نهند. از این گذشته، در دهه ۱۹۹۰، سلاح‌های کوچک در ٤٧ مورداز ٤٩ منازعهٔ مهم (که اغلب آنها هم جنگ‌های داخلی بودند) به عنوان سلاح برگزیده[۱] ظاهر شدند.[٦] پس از سال ۱۹٤٥ [یعنی پایان جنگ جهانی دوم] تعداد جنگ‌های بین دولتی به نحو چشمگیری فزونی یافته است. از این تاریخ است که پیوند میان تکثیر تسلیحات کوچک و جنگ داخلی، فوق‌العاده خطرناک و مرگبار بوده است.[٧] در دهه ۱۹۷۰ سالانه بین ۱٥ تا ۲۰ منازعه داخلی مهم در اقصی نقاط جهان درگرفت، در

---

*. طی جنگ تحمیلی عراق علیه ایران، نیروهای متجاوز عراقی که با کمک دولتها و شرکتهای اروپایی به سلاح‌های میکروبی و شیمیایی برای کشتار دسته جمعی، دست یافته بودند، بارها از این سلاح علیه مدافعین ایرانی و مناطق کردنشین هر دو کشور استفاده کردند و بیش از یکصد هزار شهید و مجروح به جا گذاشتند. (مترجم)

۱. منظور از سلاح برگزیده، سلاحی است که مؤثرترین و پرکارترین سلاح در یک منازعه است.

دهه ۱۹۸۰، این رقم به بین ۲۰ تا ۳۰ مورد افزایش یافت و از دهه ۱۹۹۰ تا کنون نیز بین ۲۵ تا ۳۵ منازعه در سال رخ داده است. اما بالعکس، طی همین مقطع زمانی، تعداد منازعات میان - دولتی به ندرت از پنج مورد در سال فراتر رفته است.(۸)

جنگ‌های داخلی از لحاظ دامنه و شدت نیز رشد یافته‌اند. جنگ داخلی نه تنها مناطق وسیعی (از افریقا گرفته تا آمریکای جنوبی آسیای جنوب خاوری) را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه هم بقا و هم رفاه مردمانی را تهدید می‌کند که با پیامدهای مستقیم و بلند مدت آنها بر زندگی و رونق اقتصادی خود دست به گریبان هستند.

با این همه، اهمیت مرگبارترین تهدیدهای فرا روی امنیت معاصر در هر نوع منازعه انسانی، بیش از تهدید اچ‌آی‌وی/ ایدز نیست. گستره جغرافیایی تهدید ناشی از این بیماری، محدود نیست. این بیماری به طور متوسط، مبتلایان را ظرف ده سال به کام مرگ می‌کشاند. احتمال مبتلا بودن بزرگسالان به این بیماری در استرالیا ۱ درصد، در آمریکا شمالی ۷ – ۵ درصد و در آفریقای زیر صحرا ۸/۵ - ۷/۵ درصد می‌باشد. در سال ۲۰۰۳ میلادی ۳ میلیون نفر در اثر ابتلا به اچ‌آی‌وی/ ایدز جان خود را از دست دادند.(۹) از این گذشته، به علت طولانی بودن دورۀ تکامل این بیماری، ویروس اچ‌آی‌وی/ ایدز تأثیرات جدی در زندگی مبتلایان و خویشاوندان آنها دارد.

بخش های پیشین نشان داده‌اند هیچ یک از این تهدیدات امنیتی معاصر«جدید» نیستند. از دهه‌های ۱۹۴۰ یا ۱۹۶۰ تا کنون آمار و ارقام در مورد تروریسم، تکثیر تسلیحات و جنگ داخلی جمع‌آوری شده است. با این حال، می‌توان استدلال کرد همۀ این تهدیدات خصوصیت تازه‌ای به خود گرفته‌اند. بخش بعدی بررسی می‌کند چه چیزی تهدیدات امنیتی جدید و امروزی را از تهدیداتی متمایز می‌سازد که در دوران جنگ سرد حکم‌فرما بود.

سرشت تهدیدات «تازه»

اگر تَهدید امنیتی کلاً با معیارهای امکان‌پذیری، گستره (دامنه)، شدت و موارد تهدید، تعریف می‌گردد، پس دگرگونی در برخی از ابعادی که تهدیدات جدید را از تهدید جنگ بین دولتی متمایز می‌کند، دغدغه‌های امنیتی مهم عصر حاضر را توصیف می‌کند. باید خاطر نشان ساخت که تهدید جنگ بین دولتی حدود و ثغور مطالعات در زمینه امنیت بین المللی در دوران جنگ سرد را تعیین می‌کرد. به خصوص اینکه به نظر می‌رسد تهدیدهای امنیتی جدید، امکان‌پذیری بیشتر، گستره (دامنه) و شدت پرنوسان‌تری[1] دارند و موارد تهدیدزای جدیدی نیز سر برآورده‌اند. وانگهی، همۀ این تهدیدهای جدید، تهدیدهای امنیتی فراملی هستند که اقتدار و دامنه نفوذ یکایک دولت‌ها را به چالش می‌کشند. با بررسی هر یک از این ابعاد، می‌توان گفت گرچه این تهدیدات کاملاً

---

1. variable

«جدید» نیستند، از چند ویژگی برخوردار هستند که آنها را از دغدغه‌های امنیتی سنتی قرن گذشته متمایز می‌کنند و در حال حاضر هم فوق‌العاده خطرناک به نظر می‌رسند.

یکی از وجوه مشترک تهدیدهای امنیتی‌ای که در بخش پیشین مورد بحث قرار گرفت، امکان‌پذیری بیشتر[۱] آنها می‌باشد. گرچه جنگ هسته‌ای مهمترین تهدید امنیتی دوران جنگ سرد محسوب می‌شد، احتمال تکرار آن نسبتاً پائین بود. در قرن بیستم، تنها در یک مورد یعنی در زمان جنگ جهانی دوم بود که تسلیحات هسته‌ای در یک منازعه نظامی استفاده شد. آنچه اولویت جنگ هسته‌ای را نزد سیاست‌گذاران امنیتی تعیین می‌کرد، احتمال وقوع آن بر اساس تجربهٔ قبلی نبود، بلکه بالعکس، تأثیرات بالقوه ویرانگری بود که در بقا و رفاه مردمان سراسر کره خاکی می‌نهاد.

تهدیدات جدیدی مثل تروریسم، جرائم فراملی، منازعات داخلی و اچ‌آی‌وی/ ایدز به مراتب فراگیرتر و محتمل‌ترند. منازعات داخلی در مقایسه با جنگ بین دولتی نه تنها به طور میانگین در حدود پنج برابر بیشتر رخ داده است، بلکه تعداد منازعات داخلی بعد از جنگ جهانی دوم روز به روز افزایش نیز یافته است. اما شمار وقوع جنگ بین دولتی نسبتاً ثابت بوده است. همین طور به نظر می‌رسد تعداد تلفات ناشی از تروریسم از دهه ۱۹۶۰ به بعد رو به فزونی بوده است. این میزان تلفات در سال ۲۰۰۱ با ۴/۵۴۸ کشته به اوج خود رسید.* [(۱۰)] گرچه ویروس اچ‌آی‌وی/ ایدز پدیده‌ای نو ظهور محسوب می‌شود، تعداد قربانیان آن با افزایشی مداوم از ۲ میلیون کشته در سطح جهان در سال ۱۹۹۹ به بیش از ۳ میلیون نفر در سال ۲۰۰۳ رسیده است.[(۱۱)] آمارها نشان می‌دهند در حال حاضر احتمال اینکه هر فرد در طول عمر خود مستقیماً از یک یا چند مورد از این تهدیدات تأثیر پذیرد، بسیار بیشتر از تهدید جنگ هسته‌ای در دوران جنگ سرد بوده است.

بعلاوه، تهدیدهای امنیتی جدید از حیث گستره (دامنه) و شدت، گوناگون هستند و از این‌رو برآورد آنها نیز دشوارتر به نظر می‌رسد. بسیاری از آثار و عوارض جنگ‌های داخلی، جرایم فراملی، تروریسم و اچ‌آی‌وی/ ایدز به طور مستقیم مشهود نیست و تنها در دراز مدت می‌توان آنها را اندازه‌گیری کرد. وانگهی، پیامدهایی که این پدیده‌ها در زندگی آدمیان دارند بسیار غیرمستقیم است. این پیامدها عبارتند از: آوارگی بخش‌های وسیعی ازجمعیت یک منطقه، صدمه دیدن اقتصاد، کاهش میزان امید به زندگی (متوسط عمر) و امتناع سرمایه‌گذاری خارجی.

سومین و تعیین‌کننده‌ترین وجه مشترک تهدیدات امنیتی معاصر، این واقعیت است که این تهدیدات، نه دولت‌ها بلکه جوامع و افراد را هدف قرار می‌دهند. تهدیدهای تازه مثل جنگ داخلی، تروریسم، جرائم فراملی،

---

۱. امکان‌پذیری بیشتر بدین معنا است که امکان وقوع تهدید، بیشتر است.

*. نویسنده در این مقاله کشتار پیش از نیم میلیون اتباع کشور عراق را که به دست نیروهای نظامی آمریکایی و تروریستها کشته شده‌اند مد نظر نداشته است. (مترجم)

تکثیر تسلیحات کوچک و اچ‌آی‌وی/ ایدز، تهدیدات فراملی هستند. این تهدیدهای امنیتی فراملی، همان ابزارهای حمل و نقل فن‌آوری‌ها را به کار می‌گیرند که برای جهانی شدن تجارت و سرمایه مفید بوده‌اند. تهدیدات مذکور نشان داده‌اند همگرایی جهانی نه تنها می‌تواند به ایجاد فرصت‌های جدید بینجامد، بلکه ممکن است خطرات جدیدی نیز به بار آورد. به ویژه اینکه این تهدیدات می‌توانند مرزهای ملی را (که موانع کمی هم دارند) در نوردند و این امر نیز آن تمهیدات امنیتی که یک نظام مبتنی بر دولت - ملت‌های حاکمیت‌دار ایجاد کرده بود، تضعیف می‌کند.

تهدیدهای فراملی فوق‌العاده نگران کننده هستند، زیرا این تهدیدات با آن چهارچوبه‌های تحلیلی که در دوران جنگ‌سرد بسط یافته بودند منطبق نیستند. دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به ناگزیر پذیرفته‌اند که ترتیبات امنیتی جا افتادهٔ آنها، از قبیل نیروهای مسلح ثابت و دایمی وسیع و حفاظت از مرزهای ملی، برای جنگ علیه تهدیدهای فراملی نامناسب هستند اما نه تنها دولت‌ها ناگزیرند استراتژی‌های خود را در جهت پرداختن به این تهدیدات امنیتی تعدیل نمایند، بلکه مرزهای ملی و حاکمیت ملی که مبنای تأمین امنیت ملی و بین‌المللی را در گذشته فراهم می‌کردند، حالا دیگر یک مانع به حساب می‌آیند. در نتیجه، تهدید فراملی، بررسی مجدد مسئلهٔ امنیت و چگونگی دست‌یابی بدان را ضروری ساخته است. بخش ذیل اشاره می‌کند که بازیگران غیردولتی نقش تعیین‌کننده‌ای در این تحول ایفا می‌کنند.

بازیگران جدید

بازیگران غیردولتی نه تنها در شکل‌گیری و ظهور تهدیدهای امنیتی‌ای از قبیل تروریسم و جوامع فراملی دخیل بوده‌اند، بلکه نقش روبه رشدی در زمینهٔ تأمین امنیت ایفا می‌کنند. این بخش، ماهیت و توانمندی‌هایی را بررسی می‌کند که بازیگران غیردولتی را قادر می‌سازد چه با همکاری دولت‌ها و چه مستقل ازدولت‌ها با تهدیدات امنیتی معاصر مقابله نمایند.

انواع بازیگران غیردولتی

بازیگران غیردولتی را برپایهٔ ظاهری می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: بازیگران خصوصی و بازیگران بین‌الدولی. بازیگران خصوصی، اشکال متعددی از قبیل شرکت‌های خصوصی، مؤسسات خیریه، گروه‌های فشار محلی و سازمان‌های غیردولتی ملی و بین‌المللی در برمی‌گیرند بازیگران بین‌الدولی نهادهای چند جانبه‌ای هستند که دولت ملت‌های حاکمیت‌دار، آنها را تأسیس می‌کنند. این کتاب به طور ویژه توجه خود را بر سه قسم بازیگرانی متمرکز می‌سازد که در حیطهٔ امنیت معاصر به بازیگرانی کلیدی مبدل گشته‌اند که عبارتند از: سازمان‌های غیر دولتی، شرکت‌های نظامی خصوصی و نهادهای بین‌المللی.

سازمان‌های غیر دولتی، از بزرگترین گروه‌های بازیگران غیردولتی هستند که با مسئلهٔ امنیت درگیر می‌باشند. این سازمان‌ها به طور خاص به عنوان سازمان‌های داوطلبانه و غیرانتفاعی تعریف می‌شوند که در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی فعالیت دارند. سازمان‌های غیردولتی، انجمن‌های چند جانبه از قبیل صلیب‌سرخ بین‌الملل، سازمان‌های بین‌المللی مثل پزشکان بدون مرز و انواع متعددی از سازمان‌های غیردولتی منطقه‌ای یا ملی را شامل می‌شوند. همان‌طور که فصل‌های بعد تبیین خواهند نمود، سازمان‌های غیردولتی، خدماتی از قبیل کمک‌های بشردوستانه و حل و فصل منازعه را ارائه می‌دهند و در حوزه‌هایی مثل کنترل تسلیحات و تحقیقات در زمینهٔ اچ‌آی‌وی/ ایدز بر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی اعمال نفوذ و در نتیجه، مستقیم و غیر مستقیم در زمینهٔ [تأمین] امنیت نقش‌آفرینی می‌کنند.

شرکت‌های نظامی خصوصی از حیث تعداد و خدمات، محدودتر هستند، اما از زمان پایان جنگ سرد تاکنون به شکل *تصاعدی* بر تعداد آنها افزوده شده است. ادبیات مربوط به شرکت‌های نظامی خصوصی، معمولاً سه نوع شرکت را بر اساس خدماتی که ارایه می‌دهند از یکدیگر متمایز می‌سازند.(۱۲) اصطلاح «بنگاه‌های پول‌دوست»[1] برای اشاره به شرکت‌های نظامی خصوصی به کار رفته است که نیروی نظامی فراهم می‌کنند و در منازعات ملی و بین‌المللی (از قبیل ساندلاین[2] که در جنگ‌های داخلی در آنگولا یا سیرالئون دخالت می‌کرد)، مستقیماً درگیر می‌شدند. اصطلاح «بنگاه‌های نظامی خصوصی» برای اشاره به شرکت‌هایی مورد استفاده قرار گرفته است که آموزش نظامی و رایزنی استراتژیک ارائه می‌دهند از قبیل شرکت منابع تخصصی نظامی[3] مستقر در ویرجینیا و عبارت «بنگاه‌های امنیتی خصوصی» نیز برای توصیف بنگاه‌هایی به کار می‌رود که حمایت نظامی، از جمله پشتیبانی نیروها، حفظ پایگاه‌ها و حمل و نقل ارایه می‌دهند مانند بنگاه هالیبُرتون. اما شرکت‌های مذکور نوعاً طیفی از خدمات را ارایه می‌دهند که فراتر از این مقوله‌ها است و بنابراین در این کتاب، اصطلاح‌های شرکت‌های امنیتی خصوصی و شرکت‌های نظامی خصوصی به صورت مترادف و به جای یکدیگر مورد استفاده قرار می‌گیرند.

دست آخر اینکه، تعداد و نقش رژیم‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نیز از زمان جنگ سرد تا کنون در عرصهٔ امنیت جهانی گسترش یافته است. به لحاظ شکلی می‌توان بین این دو تمایز قایل شد؛ بدین معنا که واژهٔ «رژیم‌های بین‌المللی» اغلب برای اشاره به نهادهای بین‌المللی به کار می‌رود که شکل موافقت‌نامه یا پیمان‌های بین‌الدولی را به خود می‌گیرند. نمونه‌هایی از این نهادها عبارتند از: رژیم‌های عدم تکثیر مثل گروه استرالیا،

1. mercenary
2. Sandline
3. military professional resourceos Inc.

رژیم کنترل فناوری موشکی، گروه عرضه‌کنندگان هسته‌ای و موافقت‌نامهٔ واسنار.[1] رژیم‌های بین‌المللی معمولاً از تشکیلات نهادی برخوردار نیستند، اما این دولت‌های عضو هستند که مستقیماً این رژیم‌ها را به اجرا درمی‌آورند. در مقابل، سازمان‌های بین‌المللی مثل سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا، از توانمندی‌های اجرایی و تشکیلاتی مستقلی برخوردار هستند.

ویژگی‌های بازیگران جدید

همان‌گونه که در بالا در مورد تهدیدات امنیتی هم گفتیم، نه سازمان‌های غیردولتی نه شرکت‌های نظامی خصوصی و نه سازمان‌های بین‌المللی هیچ‌کدام در واقعیت امر، بازیگران «جدیدی» نیستند. اما در عین حال، می‌توان استدلال کرد هر سه نوع بازیگر فوق طی دو دهۀ گذشته نه تنها بی‌اندازه افزایش یافته‌اند، بلکه نقش‌آفرینی خود در زمینۀ تدوین و اجرای سیاست‌های امنیتی را نیز بسیار گسترش داده‌اند. برای مثال، سازمان‌های غیردولتی در حیطۀ تأمین امنیت انسانی در مداخله‌های پس از جنگ سرد در یوگسلاوی سابق، سومالی و عراق به بازیگران کلیدی مبدل گشته‌اند. شرکت‌های نظامی خصوصی نیز، از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا کنون هم به نیروهای مسلح ملی و هم در زمینه صلح بانی بین‌المللی، بیش از پیش خدمات پشتیبانی نظامی ارائه داده‌اند. سازمان‌های بین‌المللی از قبیل ناتو اتحادیه اروپا از زمان فرو ریختن پرده آهنین به بعد، قلمرو کارکردی و جغرافیایی خود را گسترش داده‌اند، اعضای جدیدی در اروپای مرکزی و شرقی به عضویت پذیرفته و طیف جدیدی از تهدیدات امنیتی را مورد توجه قرار داده‌اند.

آن خصیصه‌ای که سازمان‌های غیردولتی و رژیم‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را در حیطۀ امنیت معاصر به بازیگران «جدید» مبدل می‌سازد این است که آنها «حق‌انحصاری‌ای» دولت - ملت را در تأمین مشروع امنیت به چالش می‌کشند که در سراسر قرن‌های گذشته توسعه یافته بود و در دوران جنگ سرد به اوج خود رسید. امروز همگان اذعان دارند که سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های بین‌المللی نقش مهمی در عرصۀ امنیت جهانی ایفا می‌کنند. از این گذشته، برخی از این بازیگران مدعی‌اند مشروعیتی بالاتر از دولت‌ها دارند، زیرا به نفع یک ملت خاص فعالیت نمی‌کنند مهم‌تر از همه اینکه به نظر می‌رسد بازیگران غیردولتی، شرکت‌های امنیتی خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی برای پرداختن به تهدیدهای امنیتی معاصر، بیشتر به کار می‌آیند، زیرا این نهادها می‌توانند با اتکا به انجمن‌های ملی و همکاری چند جانبه فراتر از مرزهای دولت فعالیت نمایند. همین‌طور، بسیاری از دولت‌ها به ناگزیر پذیرفته‌اند که نظام مبتنی بر حاکمیت ملی وقتی به جنگ علیه تکثیر فراملی تسلیحات، جرائم

1. Wassenaar agyreement

و تروریسم فراملی یا ویروس اچ‌آی‌وی/ ایدز برمی‌خیزد، چه بسا تا اندازه‌ای ناکارآمد عمل کند. از آنجا که تهدیدات امنیتی جدید عمدتاً نه دولت‌ها بلکه افراد را هدف می‌گیرند، دولت‌ها دریافته‌اند که بازیگران فرو دولتی[1] از قبیل سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های نظامی خصوصی می‌توانند به تأمین امنیت در این سطح کمک کنند. از این گذشته، از آنجا که تهدیداتی از قبیل تروریسم و تکثیر تسلیحات کوچک در سطحی فراملی انجام می‌پذیرند، بسیاری از دولت- ملت‌ها می‌پذیرند که همکاری چند جانبه از طریق رژیم‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی اهمیت بیشتری پیدا کرده‌اند.

ماهیت تغییریابندهٔ تهدیدهای امنیتی و بازیگران نه تنها تدوین و اجرای سیاست‌های امنیتی را متحول ساخته، بلکه پیامدهای جدی نیز برای تحلیل تئوریک و امنیت داشته است، بخصوص اینکه، این دو تحول مرتبط به هم حاکی از آن است که مطالعه امنیت (هم از لحاظ موضوع مورد مطالعه[2] و هم از حیث شخص محقق[3]) می‌باید فراسوی دولت که مهمترین واحد تحلیل محسوب می‌شده است، گسترش یابد. بخش بعدی مبحث گسترش و تعمیق مفهوم امنیت و شکل‌گیری ادارهٔ امور امنیتی به عنوان چارچوبه‌ای برای تحلیل روابط بین‌الملل معاصر را بررسی می‌کند.

تهدیدهای امنیتی جدید و تأثیرات آن بر نظریه روابط بین‌الملل

ریشه‌های نظریه‌پردازی در زمینه روابط بین‌الملل و مطالعات امنیت به عنوان یک رشته مطالعاتی مجزا به قرن گذشته برمی‌گردد و از تجربهٔ دو جنگ جهانی و رویارویی ابرقدرت‌ها که به دنبال آن صورت گرفت فوق‌العاده تأثیر پذیرفته است. در نتیجهٔ این امر، بسیاری از رهیافت‌های تئوریک در زمینه مطالعات امنیتی تمایل داشته‌اند توجه خود را بر تهدید جنگ هسته‌ای و نقش دولت‌ها و هم‌پیمانی‌های آنها در حفظ امنیت بین‌المللی متمرکز سازند. به نظر می‌رسد بعد از پایان جنگ سرد، جنگ بین دولتی جای خود را به یک رشته تهدیدهای امنیتی فراملی جدید داده است. وانگهی، همان‌گونه که در بخش‌های پیشین نیز اشاره شده است، تدوین و اجرای سیاست‌های امنیتی بیش از پیش میان بازیگران متعدد (از جمله دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های نظامی خصوصی) پخش و پراکنده شده است. نظریه روابط بین‌الملل در پرتو سه روند، این تحولات را انعکاس داده است: (۱) گسترش مفهوم امنیت، (۲) شکل‌گیری مفهوم اداره امور امنیتی و (۳) تحلیل شبکه‌های فراملی. این بخش به ترتیب هر یک از تحولات تئوریک جدید را بررسی می‌کند.

---

1. substate
2. object
3. subject

باز تعریف امنیت

در دهه ۱۹۸۰ برخی از نویسندگان، ضرورت بررسی مجدد معنای امنیت را خاطرنشان ساختند.[۱۳] اما به خصوص از زمان پایان جنگ سرد، مفهوم امنیت در حیطهٔ نظریه روابط بین‌الملل، بیش از پیش مورد بحث قرار گرفته است.[۱۴] در قلب این مناظره، تلاش‌هایی برای تعمیق و گسترش مفهوم امنیت از سطح دولت به جوامع و افراد و از مسائل نظامی به مسائل غیرنظامی صورت گرفته است.

این چالشگری با برداشت دولت - محورانه از امنیت که بر رشته روابط بین‌الملل حکم‌فرما بود، مبتنی بر این استدلال است که پایان رویارویی ابرقدرت‌ها احتمال جنگ بین دولتی را به نحو چشمگیری کاهش داده است، اما در عین حال به نظر می‌رسد تهدید جنگ داخلی، جرائم فراملی، تروریسم، بیماری‌های واگیردار افزایش یافته است. همان‌گونه، که در بخش‌های پیش نیز تشریح شده است تلفاتی که تهدیدات فراملی و فروملی به بار می‌آورند، بسیار بیشتر از منازعات بزرگ بین دولتی می‌باشد. برای مثال در سال ۱۹۹۹ در حدود ۳۲۰۰۰ نفر در جنگ‌های بین دولتی کشته شدند اما بیش از ۹۰۰ نفر در اثر حملات تروریستی و بالغ بر ۳۹۰۰۰ نفر در جریان منازعات داخلی و دست، کم ۲/۸ میلیون نفر در اثر ابتلا به ایدز جان خود را از دست دادند.[۱۵] در آمار و ارقامی که مؤسسه تحقیقات صلح بین‌المللی استکهلم ارائه داده است، این دگرگونی حتی چشمگیرتر می‌گردد. بر اساس یافته‌های این مؤسسه، در مقطع زمانی بین سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۰ به طور متوسط، ۳۰ منازعه بزرگ در سال رخ داده است، حال آنکه درکل این دورهٔ ده ساله، تعداد جنگ‌های بین دولتی تنها ۸ مورد بوده است.[۱۶]

صاحب‌نظران دانشگاهی نیز در مورد مفید بودن برداشت فراگیرتر از امنیت همچنان اختلاف نظر دارند.[۱۷] برای مثال، استفن‌والت استدلال کرده است توسعه و بسط مفهوم امنیت «انسجام نظری آن را از بین خواهد برد و طرح‌ریزی راه‌حل‌ها برای هر یک از این مسائل مهم را دشوارتر خواهد ساخت».[۱۸] اُل ویور نیز هشدار داده است که «امنیتی کردن» یک مسئله، (یعنی اینکه یک مسئله به عنوان یک مسئله امنیتی ملی یا بین‌المللی قلمداد گردد) باعث می‌گردد مشاهده‌گر در بررسی آن از شیوه‌های خاصی بهره گیرد. این شیوه‌ها عبارتند از: تهدید، دفاع و در اغلب موارد راه‌حل‌های دولت محور. [۱۹] با این حال، برداشت وسیع‌تر از امنیت تا کنون نه تنها در نظریه روابط بین‌الملل بلکه در میان سیاست‌گذاران نیز مقبولیت عام پیدا نکرده است، حوزهٔ نظریه روابط بین‌الملل امروز، مطالعات در مورد امنیت زیست محیطی، امنیت انسانی، ویروس اچ‌آی‌وی / ایدز را به عنوان یک مسئلهٔ امنیتی در بر می‌گیرد که هر روز به شمار این موضوعات نیز افزوده می‌شود.[۲۰] این مطالعات استدلال می‌کنند که بررسی تهدیدهای امنیتی جدید نباید از ارزش تحلیل جنگ بین دولتی بکاهد بلکه برعکس می‌باید مکمل آن باشد. در حقیقت، فهم تأثیرات امنیتی تخریب محیط زیست، توسعه نیافتگی و بیماری‌ها می‌تواند به تبیین و حل منازعات دورن - دولتی و بین دولتی کمک کند.

علاوه بر این، نظریه روابط بین‌الملل با بهره‌گیری از یک تعریف گسترده از امنیت به تغییرات مهم و در حوزه فرایند سیاست‌گذاری امنیتی پاسخ می‌دهد. سیاستمداران، نظامیان و عامه مردم بیش از پیش دریافته‌اند که جرم، تروریسم، تخریب محیط زیست و بیماری‌های واگیردار نه تنها امنیت فردی بلکه امنیت ملی را نیز به مخاطره می‌اندازند. این تحول بازتاب گسترده‌ای در زمینهٔ برآوردهای امنیت ملی در ایالات متحده و سایر کشورها داشته است. علاوه بر این، سازمان‌های بین‌المللی مثل ناتو و کنفرانس امنیت و همکاری اروپا نیز دامنهٔ کارکردهای امنیتی خود را گسترش داده‌اند به طوری که کارکردهای امنیتی این سازمان‌ها جنگ علیه تروریسم، صلح‌بانی بین‌المللی، اسکان مجدد پناهندگان و حمایت از جامعه مدنی را نیز در بر می‌گیرد. حتی اتحادیه اروپا که یک سازمان اقتصادی قلمداد می‌شود، شمار فزاینده‌ای از مسائل مورد توجه خود، از جمله مهاجرت و کمک عمرانی را بر حسب امنیت تعریف می‌کند.[۲۱]

از حکومت تا ادارهٔ امور امنیتی

دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی دغدغه‌های امنیتی خود را گسترش داده‌اند، اما هم زمان با این امر، منابع محدود، فقدان دیدگاه کارشناسانه در مورد حوزه‌های غیر سنتی امنیت و منافع ناهمسان میان دولت‌های اروپایی و آمریکا، پراکندگی و از هم‌گسیختگی سیاست‌گذاری امنیتی را تسهیل کرده است. همان‌گونه که فصول بعد تبیین خواهند کرد، علاوه بر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، بازیگران خصوصی متعددی از مؤسسات خیریه گرفته تا شرکت‌های امنیتی خصوصی در حوزهٔ امنیت محلی، منطقه‌ای و جهانی ظهور کرده‌اند که به مسائلی از قبیل کمک‌های بشردوستانه، نظارت بر حقوق بشر، پناهندگان و حمایت نظامی می‌پردازند.[۲۲]

در حوزه امنیت، رسم بر این بوده است که روابط میان گروه‌های متنوع بازیگران در چهارچوب اتحادها تصور می‌شده است، اما مفهوم اداره امور، شبکه‌های پراکنده اما متداخلی که همکاری میان طیف فزاینده‌ای از بازیگران امنیتی دولتی و غیردولتی را سازماندهی می‌کند، بهتر توصیف می‌نماید. برخلاف «حکومت»[1] که به یک نظام کنترل سیاسی متمرکز درون کشور اشاره می‌کند، «اداره امور» بر یک شیوهٔ سیاست‌گذاری گسسته[2] دلالت دارد که بازیگران دولتی و غیردولتی در سطوح فروملی، ملی و بین‌المللی را شامل می‌شود:[۲۳] از این‌رو گوردنکر[3] و وایس،[4] اداره امور جهانی را «تلاش‌ها برای انجام واکنش‌های منظم‌تر و قابل اتکاتر نسبت به مسائل

---

1. Government
2. fragmented
3. Gordenker
4. weiss

اجتماعی و سیاسی تعریف می‌کنند که از بررسی ظرفیت‌های تک‌تک دولت‌ها فراتر رود. اداره امور جهانی مثل دنیای سازمان‌های غیر دولتی، متضمن فقدان اقتدار مرکزی و ضرورت تشریک مساعی یا همکاری میان دولت‌ها و نهادهای دیگری است که می‌خواهند در پرداختن به مسائل جهانی، رویه‌ها و اهداف مشترک را تشویق نمایند.[۲۴]

ویژگی‌های ترتیبات اداره امور، بسیار متنوع است. بسیاری از این ترتیبات پیرامون مجموعه‌هایی از دولت‌های متمرکز هستند که مشابهت‌های جغرافیایی، اقتصادی و فرهنگی خاصی با هم دارند. اما حتی درون این مجموعه‌ها نیز، ادارهٔ امور میان بازیگران دولتی و غیردولتی در سطوح ملی و بین‌المللی پراکنده شده است. دولت‌ها کماکان در اداره امور جهانی نقش محوری ایفا می‌کنند، اما سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های چند ملیتی نیز در تدوین، اجرا، نظارت بر سیاست‌ها، قواعد و مقررات بین‌المللی بیش از پیش مشارکت می‌کنند.[۲۵] از این گذشته، در وضعیت فقدان اقتدار مرکزی در نظام بین‌المللی و دگرگونی‌ها در موازنه‌های قدرت، روابط میان بازیگران دولتی و غیردولتی در سطح ملی و بین‌المللی، بسیار پیچیده و افقی است.[۲۶]

عواملی که باعث ظهور تهدیدات جدید و بازیگران جدید می‌گردند، به عنوان دلایل چرخش از حکومت به اداره امور در حیطه امنیت شناخته شده‌اند. نخستین عامل، فشارهای بودجه‌ای است که فراتر رفتن از منابع موجود[۱] و خصوصی‌سازی کارکردهای امنیتی دولت را به منظور ارتقای کارایی تشویق کرده است.[۲۷] دومین عامل، آگاهی فزاینده از مشکلات جهانی و تهدیدات امنیتی جدید از قبیل جرایم فراملی، تروریسم و مهاجرت می‌باشد که تنها از طریق همکاری بین‌المللی می‌توان آنها را حل کرد.[۲۸] عامل سوم، جهانی شدن و مخصوصاً افزایش تماس‌های فراملی است که به نظر می‌رسد بسیار از این مشکلات را به وجود می‌آورد یا تشدید می‌کند.[۲۹]

چرخش از حکومت به اداره امور در حوزهٔ امنیت را می‌توان با از هم‌گسیختگی اقتدار سیاسی در میان بازیگران دولتی و غیردولتی مشاهده کرد. این از هم‌گسیختگی در هفت بُعد کلیدی وجود دارد: جغرافیا، کار ویژه، توزیع منابع، منافع، هنجارها، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها.[۳۰] با کمک این هفت بعد، می‌توانیم چهارچوبه‌ای برای تحلیل ترتیبات سیاست‌گذاری پی‌افکنیم که بین «حکومت» و «اداره‌امور» به عنوان نمونه‌های آرمانی تفکیک قایل می‌شود. این چهارچوبهٔ تئوریک کمک می‌کند تا شکل‌گیری اداره امور امنیتی بعد از پایان جنگ سرد را مفهوم سازی کنیم.

---

1. outsourcing

منظور از بعد نخست این است که بر حسب گسترهٔ جغرافیایی ترتیبات سیاست‌گذاری می‌توان حکومت و اداره امور را از یکدیگر متمایز ساخت. بر این اساس، حکومت را می‌توان «شیوه‌های متمرکز زمامداری بر محور دولت به عنوان واحد کلیدی» تعریف نمود، حال آنکه اداره امور، پراکندگی اقتدار سیاسی در میان هویت‌های خصوصی منطقه‌ای، جهانی و فراملی توصیف می‌گردد. در حوزه امنیت، پراکندگی جغرافیایی مستلزم تفویض کارکردهای امنیتی از دولت به طرح منطقه‌ای (مثل ناتو و اتحادیه اروپا)، به سطح جهانی (مثل ملل متحد) و به سطح بازیگران خصوصی (از قبیل سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های امنیتی خصوصی) بوده است.[۳۱]

بعد دوم پیشنهاد می‌کند که ترتیبات سیاست‌گذاری می‌تواند بین تمرکز کارکردی و تفکیک کارکردی در نوسان باشد. بر این اساس تقسیم کار بر حسب موضوعات در مأموریت‌های اخیر صلح‌بانی بین‌المللی مثل صلح‌بانی در یوگسلاوی سابق که سازمان ملل متحد یا ناتو امنیت نظامی را تأمین می‌کردند ولی سازمان‌های غیردولتی به موضوع کمک‌های بشر دوستانه رسیدگی می‌کردند و شرکت‌های امنیتی خصوصی، حمایت لجستیکی ارایه می‌دادند، نشان‌دهنده تغییر جهت به سمت اداره امور امنیتی می‌باشد.[۳۲]

منظور از بعد سوم این است که توزیع منابع را نیز می‌توان بر حسب تمرکز و تفکیک درک کرد. در ترتیبات متمرکز، دولت‌ها همه منابع یا اکثر منابعی که برای تدوین و اجرای سیاست‌های مورد نیاز است، به صورت یک نمونهٔ آرمانی حفظ می‌کنند یا بدان جهت می‌دهند. درست برعکس، در ترتیبات اداره امور پراکنده، منابع در میان طیفی از بازیگران دولتی و خصوصی پخش می‌شود که ناگزیرند به منظور حل مسائل مشترک، تلاش‌های خود را هماهنگ سازند. می‌توان استدلال کرد که در حیطه امنیت جهانی، گسترش مفهوم امنیت به مسائل جدیدی از قبیل پناهندگان و محیط زیست که بازیگران غیردولتی در این زمینه‌ها تجربهٔ قابل ملاحظه‌ای اندوخته‌اند و نیز هزینهٔ فزایندهٔ سیاست امنیتی جامع‌تر، این بخش از توانمندی‌ها را ترویج نموده است.

بعد چهارم نیز به تمایزگذاری میان منافع متمرکز و تفکیک‌یافته اشاره می‌کند. این بعد مدعی است پیش شرط اساسی حکومت مرکزی این است که ترجیحات فردی می‌تواند و باید تابع منافع مشترک باشد، حال آنکه مفهوم اداره امور، [به نوعی] بر پذیرش سرشت ناهمگن و گاه تعارض‌آمیز منافع دلالت می‌کند و به دنبال آن است که تضمین کند هر بازیگر می‌تواند تا جایی که امکان دارد این منافع را بی‌پروا دنبال کند. بدین سان ظهور اداره امور امنیتی را در تضعیف اتحاد فراآتلانتیکی و تغییر گرایش به سمت «ائتلاف‌های راغب»[۱] بعد از پایان جنگ سرد، می‌توان دید. هر دو تحول، واکنشی در برابر پیامدهای محلی شده‌تر[۲] و بلندمدت تهدیدهای امنیتی جدید است که با وجود عواقب فراملی که به بار می‌آورند، به دولت‌ها این امکان را می‌دهند اگر منافع امنیتی

---

1. coalitions of the willing
2. localised

فوری آنها در معرض تهدید نباشد مستقیماً خود را درگیر نکنند. بعلاوه، شمار فزاینده‌ای از بازیگران غیردولتی، منافع جدیدی از قبیل ضرورت‌های مذهبی و قومی سازمان‌های غیردولتی را به فرایند سیاست‌گذاری امنیتی وارد می‌کنند.

بعد پنجم، هنجارهای متفاوتی شناسایی می‌کند که زیربنای حکومت و اداره امور را تشکیل می‌دهند که یا دولت قوی را ترویج می‌کنند یا اولویت را به حق تعیین سرنوشت بازیگران خصوصی و عمومی می‌دهند. به طور سنتی، سه هنجار، از اقتدار مرکزی دولت در برابر بازیگران ملی و بین‌المللی حمایت کرده است که عبارتند از: حاکمیت، فرماندهی و کنترل، و آرمان باز توزیعِ (منابع). در مقابل، اصل تفکیک در محدود سازی فزایندهٔ حاکمیت ملی، خودگردانی[1] و بازارسازی[2] نمود می‌یابد. در حوزه امنیت، تضعیف هنجار حاکمیت ملی را می‌توان در مداخله در کوزوو برای مقابله با «پاکسازی قومی» صربها و در این اواخر در جنگ علیه عراق به وضوح مشاهده کرد. در هر دو مداخله، خودگردانی و تجاری‌شدن[3] امنیت، شاخصه‌های رو به رشدی بوده‌اند. از نمونه‌های بارز این شاخصه‌ها نقش‌آفرینی سازمان‌های غیردولتی در هر دو کشور و فعالیت تقریباً ۱۵۰۰۰ پرسنل نظامی خصوصی در عراق می‌باشد.(۳۳)

بالاخره، تفاوت میان حکومت و اداره امور، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها را نیز شامل می‌شود. فرایندهای تصمیم‌گیری متمرکز در حکومت‌ها، نوعاً سلسله‌مراتبی، دموکراتیک و مبتنی بر اجماع هستند. در مقابل، روابط افقی بازیگران دولتی و غیردولتی، مذاکره و نابرابری ساختاری از ویژگی‌های اداره امور می‌باشد. همین‌طور، اجرای سیاست‌ها در حکومت متمرکز، آمرانه و در صورت لزوم، قهرآمیز است، حال آنکه اداره امور متضمن اجرای غیرمتمرکز و ارادی سیاست‌ها و تبعیت داوطلبانه و اختیاری از آنها است. بر این اساس در حیطه امنیت جهانی، افزایش بازیگران غیردولتی که در مداخلات بزرگ بین‌المللی نقش‌آفرینی می‌کنند و نیز شکل‌گیری همکاری نظامی - غیر نظامی، هم به عنوان یک مفهوم و هم به منزلهٔ ترتیبات سیاست‌گذاری، جلوه بارز ظهور ادارهٔ امور هستند.(۳٤)

اداره امور و شبکه‌ها

ویژگی چرخش از حکومت به اداره امور، توسعه اشکال شبکه‌ای و شیوه‌های نوین هماهنگی میان بازیگران دولتی و غیردولتی می‌باشد. شبکه‌ها مجموعه‌هایی از بازیگران هستند که در یک حوزه موضوعی خاص، منافع

1. self - government
2. marketisation
3. commercialisation

مشترکی دارند و از طریق روابط رسمی و غیر رسمی به یکدیگر پیوند خورده‌اند.[۳۵] شبکه‌ها می‌توانند پیوندهای داخلی، فراملی و بین‌المللی را شامل گردند.[۳۶] علاوه بر این، شبکه‌ها مجال آمیزه‌ای از روابط از سلسله مراتبی گرفته تا افقی و از حکومت گرفته تا بازار را فراهم می‌آورند.[۳۷] مبنا و شالودهٔ روابط شبکه‌ای معمولاً مبادله اطلاعات، پول، حمایت سیاسی یا التزام به رفتار همکاری‌جویانه میان بازیگران دخیل می‌باشد.

شبکه‌ها به چند دلیل برای هماهنگی سیاسی در اداره امور جهانی و امنیتی، فوق‌العاده مفید هستند. نخست اینکه شبکه‌ها به علت پذیرش روابط غیر رسمی و در اغلب موارد سلطه‌ای که بر این روابط دارند، انعطاف‌پذیر هستند و نسبتاً سریع و آسان می‌توانند با بازیگران و مطالبات جدید منطبق شوند. پیوندهای بین‌المللی رسمی، زمان و منابع قابل ملاحظه‌ای می‌طلبد تا در قوانین ملی یا رژیم‌های بین‌المللی گنجانده شود، از این‌رو روابط غیر رسمی اساساً در میان بازیگرانی می‌توانند ایجاد گردند که در مبادله یا تشریک مساعی در مورد موضوع خاص، دارای منافعی هستند. بازیگران جدی می‌توانند بر پایهٔ توانمندی‌هایی که دارند به این روابط وارد شوند و مجاری ارتباط را بگشایند. با ایجاد شبکه‌های جدید میان بازیگران ذینفع یا بازسازی شبکه‌های موجود و توسعه حیطهٔ عمل یا توانمندی‌های آنها می‌توان در برابر این موضوعات یا مسائل جدید پاسخ‌گو بود.

در زمینه امنیت، با پایان گرفتن جنگ سرد شبکه‌های جدیدی شکل گرفته‌اند و شبکه‌های قدیمی با شرایط جدید انطباق یافته‌اند. نمونهٔ بارز تحول در شبکه‌ها، جامعهٔ امنیتی فراآتلانتیک است. مخصوصاً ناتو از یک سازمان دفاع دسته‌جمعی به یک سازمان امنیت دسته‌جمعی تغییر ماهیت داده است و ابتدا از طریق روابط غیر رسمی و سپس از طریق گسترش رسمی، اعضای جدیدی در اروپای شرقی و مرکزی به عضویت پذیرفته است. علاوه بر این، اتحاد آتلانتیکی[۱] در زمان مداخله‌های خود در بوسنی و هرزگوین و کوزوو، روابط نظامی - غیر نظامی غیر رسمی با سازمان‌های غیردولتی و سایر بازیگران خصوصی برقرار نموده است.[۳۸]

در هر یک از این مداخله‌ها شبکه‌های خاص عملیات جدید، میان بازیگران دولتی و غیردولتی فعال در منطقه شکل گرفته است تا منافع و کار ویژه‌های آنها مثل تأمین امنیت نظامی، پاکسازی اراضی آلوده به مین، کمک‌های بشردوستانه و بازسازی را با یکدیگر هماهنگ سازد.

دوم اینکه، شبکه‌ها فراسوی روابط نهادی سنتی میان بازیگران دولتی وغیر دولتی گام بر می‌دارند و از این طریق می‌توانند پا را از مرزها و حاکمیت‌های ملّی فراتر نهند. بر این اساس، شبکه‌ها می‌توانند تهدیدهای امنیتی فراملی از قبیل تروریسم، جرایم فراملی، اچ‌آی‌وی / ایدز و تکثیر جنگ‌افزارهای شبکه را به نحو مؤثرتری مورد توجه قرار دهند. در اغلب موارد این شبکه‌ها همکاری رسمی در سازمان‌های فراملی از قبیل اینترپل یا

---

1. Atlantic Alliance

رژیم‌های بین‌المللی مثل گروه عرضه‌کنندگان هسته‌ای را نیز در برمی‌گیرند. اما به همان میزان نیز به پیوندهای خصوصی فراملی مخصوصاً در قالب نهادهای خیریه‌ای مثل انجمن‌های صلیب‌سرخ و هلال احمر، پزشکان بدون مرز، عفو بین‌الملل یا دیده‌بان حقوق بشر وابسته‌اند. این نهادها، شعب ملی در کشورهای مختلف یا سازمان‌های دسته‌جمعی دارند.

سوم اینکه شبکه‌ها از طرق تمرکززدایی و روابط افقی، حق تصمیم‌گیری[1] را ترویج می‌کنند؛ بدین معنا که تدوین و اجرای سیاست‌ها به وسیله نهادهایی صورت گیرد که به طور مستقیم در این سیاست‌ها نقش دارند یا از آنها تأثیر می‌پذیرند شبکه‌ها از این طریق، به جای تحمیل سیاست‌های یکپارچه و متمرکز، توسعه راه‌حل‌های جداگانه را تشویق می‌کنند. از این گذشته، شبکه‌ها استفاده از دانش و منابع محلی را نیز ترویج می‌کنند، این امر برای پیشرفت جوامع ذینفع در بلندمدت سودمند می‌باشند و آخر اینکه بهره‌بردن از گروه‌ها، نیروها و سرمایه‌های محلی بسیار کم هزینه‌تر از به‌کارگیری توانمندی‌های متمرکز است. در اداره امور امنیتی، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی از قبیل سازمان ملل متحد بیش از پیش تلاش می‌کنند جامعه مدنی را به صورت گروه‌های محلی یا منطقه‌ای توسعه دهند که در زمینهٔ مسائل امنیتی و بازسازی بعد از منازعات، مفید واقع شوند. بعلاوه، سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های نظامی خصوصی نیز هر جا که فعالیت دارند تا اندازه زیادی نیروهای محلی را به کار می‌گیرند.

در عین حال، شبکه‌ها تنها در میان بازیگران دولتی و غیردولتی که با مسئلهٔ تأمین امنیت سر و کار دارند شکل نمی‌گیرند. جرایم فراملی، تروریسم و تکثیر سلاح‌های کوچک نیز بیش از پیش از شبکه‌ها به عنوان سیستم عامل استفاده می‌کنند. این «شبکه‌های پلید»[2] از همان ویژگی‌هایی برخوردار هستند که به بازیگران دولتی و غیردولتی کمک می‌کند مساعی خود را برای مبارزه با این تهدیدها هماهنگ سازند. این ویژگی‌ها عبارتند از: انعطاف‌پذیری، روابط فراملی، دانش و اطلاعات محلی و کارآیی. بر این اساس، فشارهای مشابه، ایجاد ساختارهای مشابه میان تهدیدات جدید و بازیگران جدید را در اداره امور امنیتی تسهیل می‌کند.

محتوای کتاب

این کتاب، رابطه پیچیده میان تهدیدهای تازه و بازیگران تازه را بررسی می‌کند که در این زمینه به چهاربخش تقسیم شده است: جنگ داخلی، جرایم فراملی و تروریسم، اچ‌آی‌وی / ایدز و تکثیر سلاح‌های کوچک. بخش نخست به طور خاص سهم بازیگران غیردولتی در صلح‌بانی بین‌المللی را بررسی می‌کند. لورامی

1. subsidiarity
2. dark betworks

گرشتباور،[1] در فصل دوم تحت عنوان «عاملان جدید مدیریت منازعه: سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز[2] و دستور کارهای دولتی، تحلیلی جذاب در مورد نقش نو ظهور سازمان‌های غیردولتی در محیط‌های منازعه و پس از منازعه ارایه می‌دهد. وی اشاره می‌کند که بسیاری از سازمان‌های امداد رسانی و عمرانی رفته‌رفته به تأثیر حضور خود و ارایه کمک‌های خود در جریان منازعات، واقف گردیده‌اند. در نتیجه، آنها تصمیم گرفته‌اند صلح‌سازی[3] را نیز بر حوزهٔ اختیارات خود بیافزایند. اما گرشتباور خاطر نشان می سازد که فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در زمینه مدیریت منازعه، بی‌مناقشه نیست درست همان‌گونه که سازمان‌های غیردولتی توسعه به نهادهای دولتی که آنها را تأمین مالی می کنند وابسته‌اند، منافع دولت در شرایط بعد از منازعه نیز بر اختیارات جدید سازمان‌های غیردولتی به شدت تأثیر می‌گذارد. این امر، معضلاتی برای سازمان‌های غیردولتی به بار می‌آورد. این معضلات از چالش حفظ بی‌طرفی در هنگام فعالیت در کنار نیروهای مسلح یا همکاری با آنها گرفته تا موزانهٔ نفوذ و منافع کمک دهندگان و کمک گیرندگان را شامل می‌شوند.

کریستوفر اسپرین[4] در فصل سوم تحت عنوان «بشردوستان و پول‌دوستان: شرکای ادارهٔ امور امنیتی» به تحلیل شکل‌گیری مشارکت میان سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز و شرکت‌های امنیتی خصوصی می‌پردازد. در این زمینه وی این پرسش را مطرح می‌کند که آیا به کار گرفتن امنیت خصوصی از سوی سازمان‌های غیردولتی به یک نظم بشردوستانه جدید خواهد انجامید و همهٔ کسانی که به کمک نیاز دارند از طریق این نظم به صورت فوری و مؤثر، کمک دریافت خواهند کرد. اسپیرین معتقد است گرچه دلایل معقولی برای این مشارکت وجود دارد، چند مشکل مثل وجهۀ «پول‌دوستان» و هزینه و بهای امنیت خصوصی همچنان باقی است. بالاخره، می‌باید نوعی سازش بین مشکلات و محاسن آن به وجود آید.

بخش دوم کتاب به موضوع تروریسم و جرایم فراملی به عنوان تهدیدات امنیتی مهمی می‌پردازد که فراروی هزارهٔجدید قرار دارند و خدماتی را بررسی می‌کند که بازیگران خصوصی در مقابله با به این تهدیدها می‌توانند انجام دهند. میشل کنی،[5] در فصل چهارم، تحت عنوان «قاچاق مواد مخدر، شبکه‌های تروریستی و راهبردهای بد فرجام دولت‌ها، تحلیل بی‌نظیری در مورد مشابهت‌ها میان شبکه‌های تروریستی و تجارت فراملی مواد مخدر ارایه می‌دهد. پس از آن، کنی توضیح می‌دهد که رویکرد «شکارسر»[6] در جنگ علیه تروریسم ممکن است

---

1. loramy Gershtbauer
2. peacebuilding NGOs
3. peacebuilding
4. kristopher
5. Michael kenney

۶. کشتن و نگاه داشتن سر دشمن به نشانه افتخار (head - hunting)

اشتباهات فاحش در زمینهٔ ابتکارهای مبارزه با قاچاق مواد مخدر در دهه ۱۹۹۰ را تکرار کند. مخصوصاً، کنی استدلال می‌کند که دولت ایالات متحده با متمرکز ساختن توانمندی‌های نظامی، اجرایی و اطلاعاتی خود روی تعدادی سازمان و افراد، این خطر را به جان می‌خرد که از عالی‌ترین اقدامات دور بماند ولی فرصت انجام عملیات پیچیده‌تر و کم‌آوازه‌تر را به دست آورد.

فصل پنجم به قلم النی تسینگو، تحت عنوان «هدف قرار دادن پول‌شویی: رویکرد جهانی یا پراکنده‌سازی اقتدار؟» توضیح می‌دهد که چرا مبارزه با پول‌شویی، محور و اساس امنیت معاصر و مخصوصاً ابزار تضعیف کنندهٔ بنیان فعالیت‌های تروریستی و جنایت‌کاران فراملی می‌باشد. اما تسینگو معتقد است به ویژه نهادهای مالی خصوصی، تنش میان هزینهٔ مقابله با پول‌شویی و منافع حاصل از مهار جرایم مالی را درک می‌کنند. حمایت و ترویج پاسخگویی صنفی نهادهای خصوصی به شکل سازوکارهای خود - نظارتی و اجرای سیاست‌گذاری‌های عمومی[1] به دغدغه محوری در حوزه امنیت مبدل می‌گردد.

بخش سوم کتاب، اچ‌آی‌وی/ ایدز به عنوان یک تهدید امنیتی جهان - گستر و نیز نقش بازیگران غیردولتی در پرداختن به آن را تحلیل می‌کند. در فصل ششم تحت عنوان «اچ‌آی‌وی/ایدز: ابعاد امنیتی بین‌المللی» ، استفن البه[2] با استدلالی قانع‌کننده تشریح می‌کند که چرا بیماری عالم‌گیر ایدز نه تنها دیگر یک مسئله بهداشتی صرف نمی باشد، بلکه ابعاد امنیتی انسانی، ملی و بین‌المللی نیز به خود گرفته است. البته معتقد است تنها از طریق شناخت ابعاد امنیتی می‌توانیم به فهم جامع‌تری از ماهیت و وسعت بیماری عالم‌گیر ایدز دست یابیم و عکس‌العمل‌های مناسبی در پیش گیریم.

فصل هفتم، تحت عنوان «سازمان‌های غیردولتی به مثابهٔ بازیگران امنیتی در مبارزه با اچ‌آی‌وی / ایدز» به قلم کاری شیهان،[3] این تحلیل را کامل می‌کند چرا که بررسی می‌کند چگونه مسئله اچ‌آی‌وی/ ایدز مورد توجه قرار می‌گیرد . شیهان معتقد است در حال حاضر، فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در کشورهای در حال توسعه در زمینهٔ بیماری اچ‌آی‌وی/ایدز گسترش یافته است. با این حال، شیهان نشان می‌دهد بسیاری از دولت‌ها، مجامع فکری و سازمان‌های بین‌المللی، امروزه اچ‌آی‌وی / ایدز را یک مسئلهٔ امنیتی ملی و بین‌المللی قلمداد می‌کنند، اما سازمان‌های غیردولتی این چنین نمی‌اندیشند. در نتیجه، نوعی گسستگی میان بازیگرانی که در سطح سیاست‌گذاری به بیماریی عالم‌گیر اچ‌آی‌وی/ ایدز می‌پردازند و بازیگرانی (عموماً غیر دولتی) که برنامه‌های اچ‌آی‌وی/ ایدز را اجرا می‌کنند به وجود می‌آید.

---

1. public policies
2. Stefan Elbe
3. Carrie Sheehan

بخش آخر کتاب به بحث در مورد نقش بازیگران غیردولتی در گسترش تسلیحات سبک و سلاح‌های کوچک و نیز نقش‌آفرینی آنها در ایجاد رژیم‌های کارآمد عدم تکثیر می‌پردازد. فصل هشتم تحت عنوان «تکثیر سلاح‌های کوچک و تسلیحات سبک» به قلم مایک بورن[1] موضوع تکثیر تسلیحات سبک و سلاح‌های کوچک را به عنوان یک تهدید امنیتی بررسی و تبیین می‌کند که چگونه بازیگران غیردولتی از قبیل دلالان، دست‌اندرکاران قاچاق اسلحه، سازمان‌های جنایت‌کار بین‌المللی و نیز مقامات دولتی همدست با جنایت‌کاران به اشاعهٔ این سلاح‌ها در سطح جهان کمک می‌کنند. بورن مخصوصاً بر همدستی و همکاری میان بازیگران دولتی و غیردولتی در گسترش این سلاح‌ها و منحرف‌کردن آنها از حوزه قانونی به مسیرهای غیر قانونی تأکید می‌کند.

هلگرآندرس[2]، در فصل نهم تحت عنوان «سازمان‌های غیردولتی و شکل‌گیری رژیم تسلیحات متعارف اتحادیه اروپا»، بررسی اندیشمندانه‌ای در مورد چگونگی تأثیرگذاری سازمان‌های غیردولتی در ایجاد رژیم تسلیحات متعارف اتحادیه اروپا» ارایه می‌دهد. آندرس استدلال می‌کند که شبکه‌های فراملی سازمان‌های غیردولتی، پژوهشگران و فعالان، حمایت سیاسی و مردمی از اولویت‌های سیاست‌گذاری خود را به صورت منسجم پدید آوردند و بسیج کردند و تعامل نزدیکی با مقامات دولتی در سراسر اروپا داشتند و از این طریق توانستند به سیاست‌های دولتی در زمینهٔ تسلیحات کوچک شکل دهند. بر این اساس، آندرس نشان می‌دهد که چگونه بازیگران غیردولتی می‌توانند به ائتلاف‌های سیاست دولتی کمک و آنها را تسهیل نمایند و نیز چگونه بر گنجاندن عناصر پویا در این رژیم اروپایی تأکید ورزند.

بخش نتیجه‌گیری این کتاب می‌کوشد یافته‌های مندرج در فصل‌های پیشین را ارزیابی و جمع‌بندی کند. در این راستا بهره‌ها و مشکلاتی را بررسی می‌کند که در خصوص نقش فزایندهٔ بازیگران غیردولتی در حوزه امنیت و همکاری میان نهادهای دولتی و غیردولتی شناسایی شده است.

بخش نتیجه‌گیری به خصوص این سؤال را مطرح می‌کند که آیا چرخش و تغییر جهت از حکومت به اداره امور، راه حل مناسبی برای [پاسخگویی] به ظهور تهدیدات امنیتی فراملی که - در قالب نظام سنتی دولت ملت‌ها نمی‌توان بدان‌ها پرداخت - محسوب می‌شود یا خیر. در قسمت دیگر، نتیجه‌گیری این بحث را پیش می‌کشد که آیا نفوذ فزایندهٔ بازیگران خصوصی، نشانهٔ ظهور و شکل‌گیری یک جامعهٔ مدنی جهانی است یا اینکه بازیگران خصوصی صرفاً ابزارهایی برای مداخله دولت به حساب می‌آیند.

1. Mike Bourne

2. Holger Anders

فصل دوم

جنگ داخلی

مدیران جدید منازعه: سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز و دستورکار دولت‌ها

تألیف: لورامی کنرادی - گرست بویر
ترجمه: خدیجه حیدری

مقدمه

طی چند دهۀ گذشته، شمار سازمان‌های غیردولتی از تمامی انواع آن در حوزۀ بین‌المللی، داخلی، توسعه و حقوق بشر به نحو چشم‌گیری رو به افزایش بوده است. *لستر سالامون*[1] با خرسندی از این روند رو به گسترش می‌گوید: «به نظر می‌رسد اکنون یک انقلاب تمام عیار در سطح جهانی در حال وقوع است که ممکن است همانند ظهور دولت ـ ملت در قرن نوزدهم به تحول بزرگ اجتماعی و سیاسی در اواخر قرن منجر شود.»(۱) همان طوری که در فصل حاضر به آن اشاره خواهد شد، تبیین‌های متعددی می‌توان برای این روند رو به گسترش برشمرد. زمانی که رشد سازمان‌های غیردولتی با تحولات رفتار دولت ـ ملت‌ها گره بخورد، شاید بتوان استدلال کرد که سازمان‌های غیردولتی کارکردهایی خواهند داشت که دولت‌ها از عهدۀ آن ناتوانند یا مدیریت بیماری دارند. به همین سان می‌توان استدلال کرد دولت‌ها با هدف روشنی به ویژه از طریق تأمین بودجه مجبورند سازمان‌های غیردولتی را تشویق کنند تا در زمانی که خود نمی‌توانند به طور مستقیم در منازعه‌ای دخالت کنند، این مسئولیت‌ها را بر عهده سازمان‌های مزبور واگذار کنند.

یکی از حوزه‌هایی که سازمان‌های غیردولتی در آن به شکوفایی رسیده‌اند صلح‌سازی است. با این حال، بیشتر ادبیات مرتبط با حل و فصل منازعات توجه اصلی خود را بر تلاش‌های بازیگران دولتی یا سازمان‌های

---

1. Lester Salamon

دولتی بین‌المللی همچون سازمان ملل متحد و سازمان‌های غیردولتی متمرکز کرده است که هدف این سازمان‌ها بیشتر جلب توجه برای فعالیت برای حل و خاتمه دادن به منازعات است. برخی استدلال می‌کنند انواع تهدیدهای امنیتی و منازعاتی که امروزه وجود دارند از آن نوع هستند که سازمان‌های غیردولتی به خوبی می‌توانند آنها را حل کنند. علاوه بر این، رواج حوادث غیرمترقبه همچون جنگ داخلی و حوادث سخت انسانی موجب شده است بسیاری از سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسانی و توسعه به این واقعیت پی‌ببرند که اگر آنها در حل کشمکش‌های خشونت‌برانگیز و کشمکش‌های بالقوه خشونت‌آمیز در محیط‌شان شکست بخورند کمک‌های سنتی آنها و دستورات توسعه آنها در معرض خطر قرار خواهد گرفت. بسیاری از همین سازمان‌ها به تأثیر حضور و اقدامات لازم خود در کمک به منازعات آگاه شدند و تصمیم گرفتند با توسل به صلح‌سازی در دستورات خود این تأثیر را بیشتر کنند.

تا حد بیشتری، نوشته‌های مرتبط با سازمان‌های غیردولتی و صلح‌سازی، فقط به تعریف و تمجید ظهور سازمان‌های غیردولتی در صلح‌سازی پرداخته‌اند. در این فصل، به تحلیل انتقادی از آنها می‌پردازیم، به ویژه مسئله ارتباط بین سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز و دولت ـ ملت‌ها را مورد توجه قرار می‌دهیم. آیا همان طوری که بسیاری از نوشته‌ها ادعا می‌کنند، سازمان‌های غیردولتی در گرفتن مسئولیت‌های صلح‌سازی مناسب‌تر از دولت‌ها هستند؟ دولت‌ها تا چه میزانی می‌توانند در دستورکار سازمان غیردولتی تأثیر بگذارند؟ مطالب ذیل از ادبیات مرتبط با سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسانی و توسعه و نگرانی‌هایی نشأت گرفته است که در مورد تعامل سازمان غیردولتی با بازیگران دولتی در امور توسعه و کمک‌رسانی مطرح می‌شود تا به معضلاتی توجه کنند که برای سازمان‌های غیردولتی به هنگام دستورات صلح‌سازی پدید می‌آید. از این‌رو، شناخت سازمان‌های غیردولتی و عملیات آنها، روابط آنها با دولت‌ها و اینکه چگونه پویایی‌های متحول در منازعه و موضوعات امنیتی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد بسیار سودمند است.

اگر چه بحث‌های مربوط به اینکه چه چیز یک سازمان غیردولتی را می‌سازد هنوز هم ادامه دارد، دغدغه‌های تعریفی می‌تواند ما را از این بحث‌ها نجات بدهد.(۲) در این فصل منظور از سازمان‌های غیردولتی سازمان‌های غیرانتفاعی و خصوصی هستند که برای اهداف عمومی فعالیت می‌کنند. همچنین توجه اصلی معطوف به فعالیت سازمان‌های غیردولتی غرب در عملیات توسعه و کمک بشردوستانه در سطح بین‌المللی و نیز متمرکز بر حکومت‌های غربی نیکوکار می‌باشد که آنها را تأسیس کرده‌اند.

فصل حاضر با ادبیات در حال توسعه مرتبط با سازمان‌های غیردولتی بشردوستانه و ارتباط آنها با حکومت‌های نیکوکار شروع می‌شود و سپس به دستور جدید صلح‌سازی، چگونگی توسعه و چالش‌هایی می‌پردازد که برای دولت و روابط سازمان غیردولتی به وجود می‌آید.

سازمان‌های غیردولتی و کمک‌های توسعه

دلایل تکثر سازمان‌های غیردولتی. چرا شمار سازمان‌های غیردولتی تا این حد افزایش یافته است، به ویژه شمار سازمان‌های غیردولتی توسعه و کمک‌های بشردوستانه که در این فصل به آنها اشاره خواهد شد؟ دلیل‌ها متفاوت است. ولی نگرش غالب این است که دمکراتیزاسیون فزاینده و رشد جامعهٔ مدنی به افزایش شمار سازمان‌های جامعهٔ مدنی همچون سازمان‌های غیردولتی منجر شده است. کریس برگ به چهار روند اشاره می‌کند که چگونه می‌تواند شمار سازمان‌های غیردولتی را افزایش دهد: ۱) دمکراتیزاسیون رو به رشد، ۲) تکثر سازمان‌های فراملی، ۳) افزایش همگرایی جهانی و ٤) ارزش‌های واگرا و پراکنده همانند حقوق بشر و مصرف‌گرایی.[۳] اگر دو روند نخست را دلیل این افزایش بدانیم می‌توانیم استدلال کنیم رشد نهادهای دولتی مشارکتی هم در بستر داخلی و هم در بستر بین‌المللی می‌تواند منشأ رشد سازمان غیردولتی هم به لحاظ داخلی و هم به لحاظ بین‌المللی باشد. لابی کردن سازمان‌های غیردولتی و حمایت از اصلاحات دمکراتیک و آزادی فزاینده به شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی کمک می‌کند تا بتوانند به پاسخگویی دولتها کمک کنند. ارزش‌های همگرا، واگرا و پراکنده حاصل تحولات در تکنولوژی و نیز تعامل بین‌المللی است که دو روند نخست آنها را تقویت می‌کنند.[٤]

اما دلیل دوم رشد سازمان‌های غیردولتی که با دو روند نخست سازگاری ندارد دنیای جهانی شده سریع و تحولات آشفته‌ای است که دولت را ناکارآمد و از برخورد با این چالش‌ها ناتوان می‌سازد. نبود دولت به ضرورت کارکرد سازمان‌های غیردولتی منجر شده است تا تحقق امور خاص را بر عهده گیرند. *روزنا* نام این عصر را جهان آشوب‌زده‌ای لقب می‌دهد که موضوعات در آن آنقدر پیچیده، نامعین و سریع حرکت می‌کنند که دولت‌ها نمی‌توانند به طور مؤثر با آنها برخورد کنند. موضوعات فراملی همانند داروها، مهاجرت گسترده و هجوم آواره‌ها، شبکه جهانی اطلاعات، جنگ‌افزارها، حقوق بشر، نابودی محیط زیست، ویروس ایدز و وابستگی متقابل اقتصادی ماهیت قدرت و اقتدار در نظام بین‌الملل را شکلی دوباره بخشیده‌اند. تمامی این موضوعات جدید نیستند، ولی ماهیت فراملی آنها جدید است و تأثیرات منفی این موضوعات با مدرنیزاسیون و جهانی شدن افزایش یافته است.[٥] این تهدیدهای فراملی نسبت به امنیت ملی و بین‌المللی سطحی از وابستگی متقابل کاربردی را نشان می‌دهند. که بیشتر از نهادهای سیاسی جهانی که می‌توانند با آن برخورد کنند پیشرفت کرده است. به سخنی دیگر، ساختار سیاسی و قانونی یک نظام دولت ـ ملت با وابستگی متقابل و تعاملی که در میان افراد، دولت‌ها و بازیگران بین‌المللی و فراملی در سطح جهانی روی می‌دهد، ناسازگار است.[٦] از همین‌رو، رشد سازمان‌های غیردولتی تا حدی ناشی از شکست و ناتوانی دولت‌ها در تحقق نیازها در دنیای جهانی شده می‌باشد. بنابراین، سازمان‌های غیردولتی هم به مثابه میدان بحث و تبادل‌نظر شهروندان در حمایت دوطرفه در

تهیه کالاها و خدمات و هم به مثابه نیروی لابی برای دولت‌ها، سازمان‌های بین دولتی و شرکت‌های بزرگی است که باید پاسخگو باشند. با این توضیح می‌توان پی برد که چرا طی چند دهۀ گذشته شاهد رشد سازمان‌های غیردولتی بوده‌ایم که بر موضوعات حقوق بشر، موضوعات زن، توسعه و محیط متمرکز بوده‌اند.[۷] همچنین، در حالی که این سازمان‌ها ممکن است فضاهایی را پر کنند که در آن حکومت‌ها در تحقق امری شکست می‌خورند، مانع اندیشه‌ای نمی‌شوند که دولت‌ها می‌توانند واقعاً به رشد سازمان غیردولتی کمک کنند و با آن همکاری کنند.

رابطه بین سازمان‌های غیردولتی و بدنه‌های دولتی پیچیده است. سازمان‌های غیردولتی می‌توانند با دولت‌ها و سازمان‌های درون دولتی همکاری کنند یا علیه آنها فعالیت کنند.[۸] همان طوری که *اسمیلی*[۱] ابراز می‌کند، سازمان‌های غیردولتی به منزلۀ جبران کنندگان، مکمل‌ها، آلترناتیوها، منتقدان و نگهبانان دولت‌ها «عمل می‌کنند».[۹] بخش اعظم ادبیات روابط بین‌الملل در مورد سازمان‌های غیردولتی، این سازمان‌ها را به مثابه حامی و سازمان‌های برنامه‌ریزی توصیف می‌کند که می‌تواند بر دولت‌ها تأثیر بگذارند.[۱۰] *پاول گیلز*[۲] استدلال می‌کند که سازمان غیردولتی بین‌المللی به سه شیوۀ اساسی عمل می‌کند: ۱) همانند گروههای فشار یا «شکل دهندگان افکار»، برای مثال زیر فشار قرار دادن دولت؛ ۲) همانند بازیگرانی که در رقابت با دولت‌ها و سازمان‌های درون دولتی هستند؛ ۳) یا همانند بازیگرانی خودمختار، برای مثال توسط ادارۀ عملیات کمک‌رسانی خودشان.[۱۱] فصل حاضر استدلال می‌کند که این نقش‌ها را می‌توان در دو مقوله جای داد: حامیان که دولت‌ها را زیر فشار قرار می‌دهند و مورد انتقاد قرار می‌دهند و مهیا کنندگان خدمات که مکمل دولت‌اند و با آن همکاری می‌کنند.

آنگونه که *گیلز* استدلال می‌کند این مهیا کنندگان خدمات ضرورتاً «خودمختار» نیستند، ولی در عوض به منزلۀ کارگزاران دولت عمل می‌کنند. از این‌رو، دلیل سوم و نه چندان قوی در رشد سازمانی غیردولتی این است که شمار سازمان‌های غیردولتی به این خاطر افزایش یافته است که بازیگران دولتی آنها را کارگزاران سودمند در اجرای سیاست‌های دستورکار دولت تلقی می‌کنند و به این ترتیب آنها را توسعه می‌دهند، از آنها حمایت می‌کنند و به تأسیس آنها دست می‌زنند.

تمامی دلایل مذکور در افزایش سازمان‌های غیردولتی ـ افزایش دمکراسی، شکست دولت در تحقق نیازها و توسعۀ فعال توسط درلت‌ها ـ دارای اعتبار هستند، اگر چه در این فصل نشان داده خواهد شد در جهان، سازمان‌های غیردولتی توسعه، مهیا کنندگان خدمات هستند، دلیل سوم برتری بیشتری دارد. در واقع، استدلال

---

1. Smillie
2. Paul Ghils

فصل حاضر بر این است که درگیری در صلح‌سازی احتمالاً سازمان‌های غیردولتی توسعه و کمک‌رسانی را بیشتر به سمت حمایت از یک طرف سوق دهد و از این‌رو می‌تواند روابطی را تغییر دهد که آنها با آژانس‌های دولتی دارند.

سازمان‌های غیردولتی توسعه به مثابه کارگزاران دولت. *ادواردز و هولم*[1] بر این تصور تردید دارند که سازمان‌های غیردولتی به منزلهٔ بازیگران واقعی خودمختار هستند و به صورت مستقل از دستورکار دولت‌ها عمل می‌کنند. آنها در کتاب خود مربوط به کارایی سازمان‌های غیردولتی در توسعه بین‌الملل، نسبت به درخشش قدرت «جادویی» سازمان‌های غیردولتی تردید نشان می‌دهند و تأکید می‌کنند این سازمان‌ها به نحو چشمگیری به سازمان‌های دولتی و درون دولتی وابسته‌اند تا خدمات خود را از شمال به جنوب انتقال دهند.(۱۲) طی دهۀ ۱۹۸۰، کمک‌های مالی که سازمان‌های غیردولتی [شمال] انتقال داده‌اند دو برابر میزان کمک‌های بین‌المللی بوده است.(۱۳) در حوزه توسعه و کمک، «دستور کار سیاست جدید» که در دهه ۱۹۸۰ مطرح شد تصریح کرد سازمان‌های غیردولتی همچون کانال‌های مرجع برای تأمین خدمات در نبود دولت عمل می‌کنند.

سازمان‌های غیردولتی در کشورهای توسعه یافته به منزلهٔ ابزارهای دمکراتیزاسیون و ایجاد جامعهٔ مدنی تلقی می‌شوند، در حالی که دادن دلارهای کمک به طور مستقیم به دولت ذی‌نفع، ایجاد یک بوروکراسی دولتی را موجب می‌شود که علیه هدف دستورکار جدید سیاسی؛ یعنی کاهش نقش دولت، اصلاحات بازار و خصوصی‌سازی عمل می‌کند. از این‌رو، دولت‌های شمال به نحو فزاینده‌ای در پی انتقال مستقیم دلارهای کمک خارجی خود از طریق کانال‌های غیردولتی هستند.(۱۴) تا حدی می‌توان گفت دلیل مزبور نیز دال بر رشد سریع سازمان‌های غیردولتی تهیه کنندهٔ خدمات می‌باشد، ولی تا حدی این نگرانی وجود دارد که این رشد ممکن است توانایی‌های زیاد این سازمان‌ها را تضعیف کند و از بین ببرد. به جای بازیگران مستقل، برخی سازمان‌های غیردولتی در خطر تبدیل شدن به مکانیسم انتقال کمک به جای دولت‌ها هستند.(۱۵) این رابطه میان سازمان‌های غیردولتی بشردوستانه و دولت‌ها در کشورهای توسعه یافته در دهۀ ۱۹۹۰ پدید نیامده است، بلکه طی زمان شکل گرفته است. به لحاظ تاریخی از سازمان‌های غیردولتی همواره به مثابه بسط دهندهٔ منافع گستردهٔ دولت ـ ملت استفاده شده است. آنها می‌توانند به مثابهٔ مکمل یا جانشین دولت‌های محلی خود عمل کنند، برای مثال، با مهیا کردن کمک به متحدین پس از جنگ جهانی دوم یا در خلال مبارزه علیه کمونیسم. از این‌رو، تصادفی نیست که بسیاری از سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسانی و توسعه درست پس از جنگ جهانی دوم و به هنگامی تشکیل یافتند که ایالات متحده در پی بازسازی آسیا و اروپا بود. در دهۀ ۱۹۶۰، دولت ایالات متحده کمک‌های

---

1. Edwards and Hulm

انسانی خود برای برآورده کردن نیازهای انسانی فقرا را دوباره جهت‌بندی کرد و از این‌رو آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده[1] را تشکیل داد. زمانی که این سازمان دست به فعالیت‌های همچون کمک به جنبش‌های آزادی‌بخش آفریقای جنوبی یا برنامه‌ریزی در کوبا زد، کمک‌های دولتی به این سازمان‌ها دو چندان شد. کمک‌های ویژه‌ای نیز برای حوزه‌های با موضوعات خاص همانند فیلیپین پس از مارکوس، کمک‌های نسلی یا برنامه‌ریزی‌های محیط زیست و صلح‌سازی اختصاص یافت. این کمک‌های ویژه حتی اگر در همکاری با سازمان‌های غیردولتی صورت می‌گرفت به این معنی بود که دولت‌ها بیشتر این اندیشه را تحمیل می‌کنند که این سازمان‌ها کجا و چگونه فعالیت خود را انجام بدهند.(۱۶)

برایان اسمیت[2] تأکید می‌کند که ادبیات مربوط به سازمان‌های غیردولتی به پارادوکس‌های عمیقی که در همکاری میان دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی وجود دارد توجه نمی‌کند و نمی‌تواند به متغیرها در سبک و جهت‌گیری سیاسی درون سازمان‌های غیردولتی در دنیا توجه کند و بپذیرد که سازمان‌های غیردولتی دارای دستورکارهای سیاسی یا ایدئولوژیکی هستند.(۱۷) وی استدلال می‌کند که سازمان‌های غیردولتی از آن جهت سیاسی تلقی می‌شوند که به لحاظ سیاسی مفید بوده‌اند.(۱۸) از این‌رو، می‌توان استدلال کرد به جای اینکه سازمان‌های غیردولتی در حال توسعه به منزله نتیجهٔ طبیعی دولت یا شکست‌های بازار عمل کننده به عنوان تولید سیاست‌های آگاهانه دولت عمل می‌کنند.(۱۹) دولت‌ها از رابطه با این سازمان‌ها سود می‌برند، زیرا همکاری با آنها می‌تواند دستورکار جدید سیاسی را توسعه دهد و نیز به دلایل ناگفته‌ای نیز می‌تواند از رابطه با این سازمان‌ها سود ببرند. برخی از این سودها ممکن است شامل الزامات هزینه دولت همانند مازاد کشاورزی، تمایل برای مشروعیت دادن کمک‌ها به عموم و تهیه کانال‌های جایگزین یا دسترسی به حوزه‌های ریسک سیاسی باشد.(۲۰) در حالی که دلارهای کمکی دولتی از طریق سازمان‌های مزبور به متحدین ارسال می‌شود، در عین حال این سازمان‌ها منبع دیپلمات‌های اطلاعاتی و غیررسمی در آژانس‌های دولت بوده‌اند. برای مثال، نقش سازمان بزرگ توسعه و کمک‌رسانی همانند *کار*[3] به عنوان بازوی سیاست ایالات متحده علیه رییس جمهور ناصر در ارتباط با بحران کانال سوئز در سال ۱۹۵٦ می‌تواند مثال خوبی باشد و یا نقش سازمان‌های غیردولتی هوادار ایالات متحده در خلال جنگ‌های ویتنام و کره نمونه دیگر آن است.(۲۱)

به‌رغم همکاری سازمان‌های غیردولتی و دولتی، تا به امروز سازمان‌های غیردولتی بشردوستانه پافشاری کرده‌اند. مسئله خودمختاری به عنوان نقد کارآیی کمک سازمان‌های غیردولتی و به عنوان چالشی برای کارآیی

---

1. U.S Agency for international Development (USAID)
2. Brian Smith
3. Cooprative for Assistance and Relief Everywhere (CARE)

این سازمان‌ها در مقایسه با برنامه‌های کمکی دولت مطرح شدند. گذشته از این‌ها، استدلال عموم در مورد تداوم کانال کمکی از طریق سازمان غیردولتی همواره دال بر برتری این سازمان‌ها در مقایسه با دولت بوده است. از اوایل دهۀ ۱۹۸۰، سازمان‌های غیردولتی و دولت‌های بنیان‌گذار آنها استدلال کرده‌اند سازمان‌های غیردولتی مظهر دولت‌هایی هستند که وجود ندارند. آنها بوروکراتیک، سلسله مراتبی و «ملال‌آور ابتکارات محلی» نیستند.[۲۲] سازمان‌های غیردولتی بسیار مقرون به صرفه هستند و بهتر می‌توانند به مردم فقیر و تهی‌دست کمک کنند و در نهایت انعطاف‌پذیر و پاسخ‌گو هستند. پس از یک دهه فعالیت سازمان‌های غیردولتی و پس از جنگ سرد که آزادی هنوز برای جهان در حال توسعه آرامش به ارمغان نیاورده بود، «خورشید» سازمان‌های غیردولتی شروع به غروب کرد و تقاضا برای دلیل تجربی برتری‌های مقایسه‌ای افزایش یافت. روشن شد ادعاهای مبالغه‌آمیز این گستره فراموش کرده‌اند که بسیاری از سازمان‌های غیردولتی به دولت‌ها وابسته‌اند و خودمختار نیستند و اینکه بسیاری از پروژه‌های این سازمان‌ها نسبت به پروژه‌های دولت برتر نبوده‌اند، در واقع دستورکار جدید سیاسی و نادیده انگاشتن آن در دولت‌های جهان سوم بیشتر موجب تضعیف این دولت‌ها شده است. در جریان این تحولات، دعوت جدیدی برای «احیای دولت» به وجود آمد. اکنون اعتقاد بر آن است که کانال‌بندی سرمایه‌گذاری از طریق سازمان‌های غیردولتی، پیام‌آور دمکراسی و جامعه مدنی نبوده است بلکه در عوض، گاهی، هدف آن تضعیف نهادهای دولتی در جهان در حال توسعه بوده است.

ادعاهای بی‌اساس دربارۀ فعالیت کمک‌رسانی و توسعه سازمان غیردولتی که اکنون زیر سوال رفته‌اند، می‌تواند درس‌هایی نشان بدهد تا ادعاهای جاری دربارۀ فعالیت صلح‌سازی سازمان غیردولتی را بررسی کنیم. ادعاهای مرتبط با صلح‌سازی سازمان غیردولتی به خوبی ثابت نشده‌اند و احتمالاً مورد مبالغه قرار گرفته‌اند و اگر در این کار احتیاطی صورت نگیرد ممکن است شهرت و اعتبار سازمان غیردولتی را تضعیف کند.

سازمان‌های غیردولتی و صلح‌سازی: کارگزاران و حامیان

سازمان‌های غیردولتی به مثابه مدیران جدید منازعه: پتروس غالی، دبیرکل پیشین سازمان ملل متحد پس از ارایه خطوط کلی چالش‌های جدید و استراتژی‌هایی برای سازمان ملل متحد در دستورکار صلح در ۱۹۹۲ به حل منازعات پاسخ داد و همکاری فزاینده میان سازمان‌های غیردولتی و سازمان ملل را در فعالیت‌های صلح‌سازی تشریح کرد. پتروس غالی در سخنرانی سال ۱۹۹۴ در مورد سازمان‌های غیردولتی تصریح کرد سه حوزه وجود دارد که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در برقراری صلح نقش مهمی ایفا کنند: ۱- در دیپلماسی پیشگیرانه که سازمان‌های غیردولتی با وضعیت مردم آشنا هستند و از جایگاه خوبی برای هشدار دادن به دولت‌ها در کاهش بحران‌ها و ظهور کشمکش برخوردارند؛ ۲- در صلح‌سازی که سازمان‌های غیردولتی

می‌توانند در شرایط سخت و دشوار کمک‌های بشردوستانه و اجتماعی ارسال کنند و ۳- در صلح‌سازی پس از کشمکش که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به مردم فقیر و دولت‌های شکننده کمک کنند تا برای رسیدن به صلح به یکدیگر اعتماد کنند.[۲۳]

به نظر می‌رسد در سخنان پتروس غالی دو متغیر وجود دارد. نخست، پتروس غالی استفاده از اصطلاح «صلح‌سازی» را به دورهٔ پس از جنگ محدود کرد و آن را «عملی برای شناخت و حمایت از ساختارهایی که صلح را تقویت و تثبیت می‌کند تا از احیای منازعه جلوگیری شود» تعریف می‌کند.[۲۴] سازمان ملل متحد هنوز صلح‌سازی را به مثابهٔ یک فعالیت پس از منازعه می‌نگرد که برای تقویت تحولاتی طراحی شده است که صلح را در طولانی مدت حفظ کند.[۲۵] برخلاف پتروس غالی، برخی از نظریه‌پردازان، صلح‌سازی را به دوران پس از کشمکش محدود نمی‌کنند، به این معنا که، پس از توافق‌های صلح یا آتش‌بس نیز صلح وجود دارد.[۲۶] *لدراج*[1] صلح‌سازی را اینگونه تعریف می‌کند:

«مفهوم جامعی است که تمامی فرایندها، رویکردها و مراحل لازم را برای تحول کشمکش به سمت روابط صلح‌آمیز و پایدار در برمی‌گیرد و نیز ایجاد و حفظ می‌کند. از این‌رو، این اصطلاح در برگیرندهٔ گستره‌ای از فعالیت‌ها و کارویژه‌هایی است که مقدم بر قراردادهای صلح است. به لحاظ استعاره‌ای، صلح تنها مرحله‌ای در زمان یا یک وضعیت تلقی نمی‌شود، بلکه ساخت پویایی اجتماعی است.»[۲۷]

این تعریف کلی در این جا نیز تایید می‌شود، زیرا سازمان‌های غیردولتی خود را محدود به فعالیت‌های پس از منازعه نمی‌کنند، اگر چه ممکن است در واقع بخش اعظم فعالیت آنها را تجلی دهند.

متغیر دوم در سخنان پتروس غالی این است که وی نپذیرفت بسیاری از سازمان‌های غیردولتی و دیگر بازیگران غیررسمی کمک‌ها و مساعدت‌های خاصی در میانجی‌گری و حل و فصل کشمکش انجام داده‌اند. او نقش سازمان غیردولتی را عمدتاً یک نقش کمکی بشردوستانه و اجتماعی تلقی کرد تا یک نقش برقراری تعامل خاص در موضوعات کشمکش برانگیز. وی همچنین مساعدت‌های سازمان غیردولتی را در دیپلماسی پیشگیرانه پیش از منازعات، کمک‌های بشردوستانه را طی منازعات و کمک‌های بازسازی را پس از منازعات پیش‌بینی کرد.[۲۸] با توجه به اینکه بیشتر ادبیات مرتبط با حل و فصل کشمکش توجه خود را بر دخالت‌های طرف سوم متمرکز کرده است و بازیگران سنتی، دولتی و سازمان‌های بین‌المللی دولت محور انجام داده‌اند، میانجی‌گران غیرسنتی توجه چندانی به نقش «دیپلماسی مسیر دو»[2] طرف سوم نکرده‌اند.[۲۹]

---

1. Lederach

2. Track – two diplomacy

ادبیات هر چند محدود ولی جدیدتری وجود دارد که بر تلاش‌های غیررسمی مسیر دو توجه می‌کند، تلاش‌هایی که سازمان‌های غیردولتی خود را درگیر فرایندهای حل و فصل کشمکش و صلح‌سازی می‌کنند؛ از هر میانجی‌گری میان مناظره‌کنندگان گرفته تا ایجاد مراکز آموزش صلح و تلاش‌هایی برای ایجاد اعتماد و جامعهٔ مدنی. این ادبیات، آبستن شناخت فزاینده و سودمندی سازمان‌های غیردولتی در مناطق کشمکش‌زای امروز بوده است. پاره‌ای از این ادبیات، توجه خود را بر سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسانی و توسعه متمرکز کرده‌اند؛[۳۰] پاره‌ای هم، انواع متعدد سازمان‌های غیردولتی را بررسی می‌کنند؛ همانند آورگان یا حقوق بشر، برخی هم میان انواع سازمان‌های غیردولتی در تحلیل تمایزی قائل نمی‌شوند.[۳۱] اگر چه ادبیات این حوزه هنوز اندک است، انگیزه‌های بازیگر غیررسمی در صلح‌سازی به ویژه سازمان غیردولتی افزایش یافته است. *ماولاوی*[۱] این شناخت کلی نقش در حال تکامل بازیگران سازمان‌های غیردولتی را نشان می‌دهد:

«دولت‌های جدید و نهادهای دولتی باید سازمان‌های غیردولتی را به مثابهٔ بازیگران مهم و مؤثر به رسمیت بشناسند و درون داد خود را در نظام‌های جلوگیری از منازعه، هشدار فوری، میانجی‌گری و صلح‌سازی تسهیل کنند. چالش‌ها و فرصت‌های پیش روی جامعهٔ بین‌المللی امروز باید تضمین کند که شمار و اهمیت سازمان‌های غیردولتی در سال‌های آتی به رشد خود ادامه خواهد داد.»[۳۲]

دلیل اینکه چرا این همه توجه فزاینده به این سازمان‌ها وجود دارد می‌تواند از ادبیات گسترده در مورد تکثر سازمان‌های غیردولتی و بحث در مورد اهمیت آنها در امور بین‌الملل نشأت گرفته باشد.[۳۳] بخش اعظم ادبیات مرتبط با سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز از خط منطقی مرتبط با استدلال کارکردگرایانی نشأت گرفته است که در آن، سازمان‌های غیردولتی به طور خودکار تلاش می‌کنند تا شکافی که بازیگران دولتی نمی‌توانند در جهان آشوب‌زدهٔ ما پر کنند، آنها پر کنند. بیشتر ادبیات مربوط به توسعه که به ارزش‌های مقایسه‌ای کمک از طریق سازمان‌های غیردولتی می‌پردازد، بر عصر در حال ظهور صلح‌سازان سازمان غیردولتی و برتری مقایسه‌ای آنها نسبت به بازیگران دولتی در کشمکش‌های معاصر دلالت می‌کند. در گفته‌های بالا، *ماولاوی* به دو عامل اشاره می‌کند که نشان‌دهنده این استدلال است: او استدلال می‌کند سازمان‌های غیردولتی دارای ویژگی‌های یک تلاش کنندهٔ مؤثر برای صلح و انواع چالش‌ها و کشمکش‌های معاصر هستند که در آن، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند سودمند باشند.

از این‌رو، یکی از ادعاها این است که ماهیت و سرشت سازمان‌های غیردولتی ویژگی‌هایی به آنها می‌بخشد که در فعالیت‌های صلح‌سازی سودمند باشند. *ماولاوی* سه ویژگی زیر را برای این سازمان‌ها در نظر گرفته

1. Mawlawi

است:[٣٤] نخست، سازمان‌های غیردولتی یک موقعیت غیررسمی دارند. نبود وابستگی دولتی این سازمان‌ها می‌تواند آنها را درگیر دیپلماسی غیررسمی کند که در آن صورت طرف‌های مناظره تهدیدی احساس نخواهند کرد. احساس خطر به هنگام دخالت یک سازمان غیردولتی کمتر از زمان مذاکرات رسمی است. همچنین یک سازمان غیردولتی بدون محدویت‌های رسمی و مسئولیت‌ها در ارایه و مطرح کردن پرسش‌های غیرمتعارف و فرضی که ممکن است در مذاکرات پیشرفت‌هایی پدید آورند بیشتر از بازیگران دولتی آزادی دارد. ویژگی دوم، بی‌طرفی می‌تواند نقش سازمان‌های غیردولتی در صلح‌سازی را تقویت و تسهیل سازد. بی‌طرفی همچنین می‌تواند در کمک به مناظره کنندگان در مفهوم‌سازی مجدد سودمند باشد و سوءبرداشت‌ها و پنداشت‌های غلط را به گونه‌ای از بین ببرد که موضوعات مورد هدف بتواند انتقال یابد.[٣٥]

بی‌طرفی می‌تواند به سازمان غیردولتی قابلیت اعتماد ببخشد تا طرف‌های مناظره در مورد موضوعات مهم ادراکی و روانشناسی فرهنگ، بحث و گفتگو کنند. توانمندی و تعهد طولانی‌مدت سازمان غیردولتی می‌تواند این قابلیت اعتماد را تقویت کند. برخلاف بازیگران رسمی، بسیاری از فعالیت‌های سازمان غیردولتی در یک بستر فرضی برای یک مدت طولانی قبل و بعد از ظهور کشمکش انجام می‌گیرد. آنها این زمان را دارند تا روابط نزدیک خود را با مناظره کنندگان توسعه دهند و با موضوعات مرتبط با منافع آشنا شوند. این نزدیکی مستلزم توجه به موضوعات روانشناختی است که بخشی از صلح و سازش می‌باشد. بازیگران دولتی میزان گردش کار بالایی دارند و کمتر احتمال دارد خود را وارد بستری کنند که برای صلح‌سازی طولانی‌مدت به انرژی بیشتری احتیاج داشته باشند.[٣٦] در نهایت، سازمان‌های غیردولتی تمایل دارند ارتباطات و حضور مردمی داشته باشند. یک سازمان غیردولتی اغلب پس از دخالت در امور بشردوستانه یا پروژه‌های توسعه وارد یک نقش صلح‌ساز می‌شود. این ورود به درون عموم، سازمان‌های غیردولتی را در موقعیتی قرار می‌دهد تا برای ارزیابی و دوری از منازعه در همان مراحل اولیه‌اش به اقدامات پیشگیرانه و هشدارهای اولیه دست بزنند. همچنین ارتباطات و دانش عمیقی به آنها می‌دهد که می‌تواند در فرایند حل و فصل کشمکش مورد استفاده قرار گیرد.[٣٧] بسیاری از سازمان‌های غیردولتی با سازمان‌های شبه محلی در این زمینه فعالیت می‌کنند و برای اجرای برنامه‌ها یک توانایی بسیار بالای سازمانی به آنها می‌دهند.[٣٨] علاوه بر ویژگی‌های مزبور سازمان‌های غیردولتی که آنها را تبدیل به صلح‌سازان خوبی می‌کند، *مولاوی* به عامل دومی اشاره می‌کند که به نیاز به یک سازمان غیردولتی صلح‌ساز منجر می‌شود؛ یعنی منازعه در جهان معاصر به دخالت سازمان غیردولتی منجر می‌شود. برخلاف جنگ قدرت‌های بزرگ در گذشته، تقریباً تمامی منازعات مدرن، جنگ‌های داخلی هستند و درون مرز ملت‌های مستقل صورت می‌گیرند. از صد و یازده کشمکش مسلحانه از سال ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۰ تقریباً هفت مورد آنها درون دولتی بودند.[٣٩] این واقعیت موجب شده است به بررسی ضروری موضوعات جدیدی بپردازیم که

برخاسته از انواع کشمکش‌هاست. دغدغه‌های سنتی نظام بین‌الملل، از جمله آنارشی بین‌المللی، توازن قدرت، بازدارندگی هسته‌ای و مسابقات تسلیحاتی میان ابرقدرت‌ها جای خود را به دولت‌های شکست خورده، اختلاف بر سر منافع داخلی و ادارهٔ امور، موضوعات هویت همانند ملی‌گرایی قومی و نظامی‌گری مذهبی و موضوعات بشردوستانه برخاسته از مناطق جنگی داده است.[٤٠] منازعات معاصر و منطقه‌ای اغلب شامل حملات هوشمند و نظام‌مند به شهروندان، ایجاد شمار فزاینده آوارگان و افراد آواره محلی و گسترش منازعه به کشورهای همسایه است. از این‌رو، جنگ‌افزارهای مدرن و دغدغه‌های محیط زیست، آوارگی، انسانی و حفظ صلح را پدید آورده است.[٤١] بسیاری از سازمان‌های غیردولتی هم تلاش می‌کنند به این دغدغه‌ها پاسخ دهند. پایان جنگ سرد نیز برای دولت‌ها این امر را دشوارتر کرد تا این دخالت‌ها را در چارچوب منافع ملی‌شان یا در دفاع از ایدئولوژی تعریف کنند. موضوعات دشوار تعریف حاکمیت ارضی و قدرت‌های حاکم در دولت‌های در حال منازعه از موضوعاتی هستند که قدرت‌های جهانی از توجه کردن به آنها فرار و آنها را در لوای مشروعیت نامعین و قانونی بودن دخالت در امور داخلی دولت‌های مستقل پنهان کرده‌اند. بی‌رغبتی دولت ـ ملت‌ها برای دخالت در بسیاری از منازعات معاصر، شکافی برای سازمان‌های غیردولتی باز کرده است تا آن را پر کنند.

دلیل اینکه چرا سازمان‌های غیردولتی وارد امور صلح‌سازی شده‌اند می‌تواند نوعی منطق کارکردگرایی باشد که عوامل محیطی آنها را ایجاب کرده است تا در صلح‌سازی فعالیت کنند. با این حال، همان طوری که رشد در شمار سازمان‌های غیردولتی توسعه پیچیده بوده است، این دلیل جبری برای تصویب دستورات صلح‌سازی سازمان غیردولتی نیز باید در چارچوب حداقل دو دلیل جایگزین دیگر بازنگری شود. یکی از این دلایل برای سازمان‌های غیردولتی توسعه و کمک‌رسانی است که تمرکز فصل حاضر بر آنها این است که دستور صلح‌سازی که ناشی از تحول سازمانی است، می‌تواند از تعهد رهبری سازمانی به ارزش‌های صلح‌سازی یا به رسمیت شناختن از سوی سازمان‌هایی نشأت گرفته باشد که بیشتر فعالیت‌های توسعه آنها بی‌حاصل است زیرا به موضوعات صلح‌سازی توجه نمی‌کنند. به کلامی دیگر، سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسان و توسعه به این خاطر، تصویب دستورات صلح‌سازی را انتخاب کردند که آن را به مثابه یک جریان طبیعی ارزش‌هایی می‌دیدند که در امور کمکی‌شان تجلی دهند و هدف اصلی خود را بهتر تحقق بخشند. دلیل دیگر این که بازیگران دولتی به طور فعال سازمان‌های غیردولتی را به عنوان صلح‌سازان توسعه داده‌اند نه به این خاطر که آنها خودشان ناتوان از تحقق این کارکرد هستند، بلکه به این خاطر که برای سازمان‌های غیردولتی، عمل کردن به منزلهٔ کارگزاران صلح‌ساز، سهل‌تر است و نیز اینکه آنها (بازیگران دولتی) حمایت از صلح‌سازی سازمان غیردولتی را به مثابه نتیجهٔ طبیعی حمایت از امور توسعه سازمان غیردولتی تلقی می‌کنند. توسعه و سرمایه‌گذاری دولتی در

برنامه‌های صلح‌سازی می‌تواند به دستورات تصویب شده سازمان‌های غیردولتی در مورد صلح‌سازی کمک کند. این دلیل که دولت‌ها صلح‌سازی سازمان غیردولتی را به عنوان یک استراتژی روشن تشویق می‌کنند، بسیاری از همان پرسش‌هایی را مطرح می‌سازد که به هنگام استفادهٔ دولت‌ها از کانال کمکی سازمان غیردولتی برای پیشبرد منافع دولت مطرح می‌شود. این امر خط میان دولت و بخش خصوصی را تیره و تار می‌سازد، در واقع بسیاری از نسبت‌های داده شده به سازمان‌های غیردولتی را می‌زداید. همچنین ادعاهای مناسب و ضروری بودن سازمان‌های غیردولتی را برای امور صلح‌سازی به چالش می‌کشد. شاید سازمان‌های غیردولتی از این‌رو دست به صلح‌سازی می‌زنند که دولتی وجود دارد که از آنها حمایت می‌کند.

در ادامهٔ فصل حاضر در مورد دستور جدید صلح‌سازی و معضلاتی که ممکن است برای سازمان‌های غیردولتی به وجود بیاید، به ویژه در ارتباط با سازگاری فعالیت‌های آنها با دستورکار دولتی بحث خواهم کرد. در دیگر حوزه‌های سازمان غیردولتی، همانند حقوق بشر یا توسعه، درک تعامل سازمان غیردولتی با بازیگران دولتی بیشتر تحول یافته است.[٤٢] همانند حوزه‌های دیگر، سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز همیشه هم با دولت‌ها یا علیه دولت‌ها فعالیت نمی‌کنند؛ بلکه انواع متعدد سازمان‌های غیردولتی در صلح‌سازی وجود دارد که می‌توانند در کنار بازیگران دولتی با شیوه‌های متمایز نقش مهمی ایفا می‌کنند. در واقع، بسیاری از سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز سیاست‌های جاری خود در مورد تعامل با دولت، سازمان‌های بین‌المللی و نظامی‌گری در ضرورت‌های بشردوستانه را پی‌ریزی و در مورد آن بحث و تبادل نظر می‌کنند.[٤٣] بنابراین، تعمیم‌های ذکر شده در زیر برای تمامی سازمان‌های غیردولتی در صلح‌سازی یا هر سازمان غیردولتی فرضی در تمامی دوران‌ها صدق نمی‌کند.

نتایج زیر براساس پژوهشی در سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز در ایالات متحده و بین‌المللی می‌باشد. بیشتر پژوهش‌های صورت گرفته در اینجا حاصل گفتگوهایی با هفت سازمان غیردولتی متفاوت صلح‌ساز بوده است که سه مورد از آنها سازمان‌های غیردولتی کمک‌های بشردوستانه بودند. همچنین نتایج این پژوهش متأثر از تحلیل گسترده‌ای از داده‌های جمع‌آوری شده از وب سایت‌های سازمانی و اسناد ٥٤ سازمان غیردولتی صلح‌ساز از جمله ١١ سازمان غیردولتی کمک‌رسانی توسعه همچون CARE، World Visiton، Cataholic Relief Services و Mercy Corps بوده است.[٤٤]

انگیزه‌های تصویب دستور صلح‌سازی. دستورات متحول در جهان توسعه و کمک‌رسانی چیز جدیدی نیستند. بسیاری از سازمان‌ها پس از جنگ جهانی دوم تشکیل یافتند تا کمک‌های ضروری را مهیا سازند. در دهۀ ١٩٧٠، سازمان‌ها شروع به افزایش فعالیت‌های توسعه و کمک‌رسانی در دستورکارهای خود کردند و سپس در دهۀ ١٩٩٠ شروع به تشکیل جامعۀ مدنی و صلح‌سازی به منزلۀ راههایی برای از عهده بر آمدن ضرورت‌های

بشردوستانه و موقعیت‌هایی کردند که مردم به خاطر جنگ و کشمکش‌های خشونت‌آمیز در خطر بودند. بسیاری از سازمان‌های غیردولتی امور صلح‌سازی خود را در اثر تحول یک محیط شروع کردند، همانند رواندا،[۴۵] که متوجه شدند مادامی که موضوعات کشمکش برانگیز آنها حل نشود کمک‌رسانی به آنها بی‌حاصل خواهد بود و از این‌رو یک رهبری لازم است که متعهد به ارزش‌های صلح‌سازی باشد و در کل سازمان نیز این حرکت شتاب بگیرد. این داستان سازمان‌های غیردولتی است، به این معنا که واقعیت متحول مستلزم توجه به صلح‌سازی و ارزش‌های سازمانی و رهبری آنهاست. از این سه دلیل که در اینجا ذکر شد، این استدلال مناسب یک نوع مسیر میانجی‌گری کارکردگرایی و سازمانی است، ولی سومین دلیل محتمل را نادیده می‌گیرد که آن در دسترس بودن سرمایه‌گذاری دولتی برای صلح‌سازی است تا سازمان‌های غیردولتی را برای دخالت در آن تشویق کنند. برخی مدیران میانجی‌گری تصریح می‌کنند که انگیزه برای دستور جدید، برخاسته از جهان در حال متحول سازمان غیردولتی است، به این معنی که، سازمان‌های دیگر نیز در حال تحول هستند، اگر چه آنها انکار می‌کنند که این کار را فقط به خاطر سرمایه‌گذاری در آن انجام می‌دهند.

آژانس‌های دولتی حمایت از امور صلح‌سازی و ایجاد مکانیسم‌های سرمایه‌گذاری برای امور سازمان غیردولتی در صلح‌سازی را شروع کرده‌اند. چندین آژانس چندجانبه و نیکوکار دوجانبه دست به ایجاد واحدهای کارکردگرا یا خطوط بودجه برای جنبه‌های احیای منازعه زده‌اند.[۴۶] در اوایل دهۀ ۱۹۹۰ در کانادا، صلح‌سازی همانطوری که در *دستورکار صلح*[۱] در سال ۱۹۹۲ مطالب آن روشن شد، گروهی از سازمان‌های غیردولتی و سیاست‌گذاران دولتی را بر آن داشت تا در پی یک دستورکار مشترک میان امنیت، دیپلماسی و توسعه باشند. آژانس کانادایی توسعه بین‌الملل به تشکیل میزگردی در مورد موضوعات صلح‌سازی دست زد. حتی یک «ابتکار صلح‌سازی» از سوی کانادا نیز مطرح شد، یک بنیاد صلح‌سازی تأسیس گردید و روابط همکاری تنگاتنگ با سازمان‌های غیردولتی کانادا و نیز دیگر آژانس‌های دولتی از جمله آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده برنامه توسعه چندجانبه سازمان ملل متحد (UNDP) و بانک جهانی اعلام شد. آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده، یک شبکه غیررسمی چندجانبه و آژانس‌های دوجانبه همکاری در صلح‌سازی را در اواخر ۱۹۹۷ تشکیل داد.[۴۷]

چارچوب زمانی سرمایه‌گذاری دولتی با تصویب صلح‌سازی از سوی سازمان‌های غیردولتی همخوانی دارد. امور صلح‌سازی واقعاً برگرفته از امور سازمان غیردولتی در توسعه و کمک‌رسانی است و دولت‌ها به طور مصنوعی این خط فعالیت‌ها را برای سازمان‌های غیردولتی ایجاد نکرده‌اند. بین دولت و سازمان‌های غیردولتی

---

1. Agenda for peace

بهره‌مندی اندیشه‌ها وجود دارد و حتی شواهدی که به گروهی از عوامل اشاره می‌کند که به اجماع در اجتماع متحولی منجر می‌شود که راهبردهای پدید آمدن کشمکش در آن تغییر می‌یابند. در عین حال، این واقعیت که دستور صلح‌سازی نشأت گرفته از امور توسعه است به این احتمال اشاره می‌کند که روابط دولت و سازمان غیردولتی که در جهان متحول وجود دارد در امور صلح‌سازی تکرار خواهد شد.

بسیاری از امور صلح‌سازی سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسانی و توسعه با دستور توسعه و کمک‌رسانی آنها در شناخت قدرت منابع کمکی برای حل و فصل کشمکش ادغام می‌شود. مری *آندرسون*،[1] اقتصاددان حوزهٔ توسعه در بررسی خود در سال ۱۹۹۹ برای کمک به کارگران یک چارچوب کاری تنظیم کرد تا تأثیرات منابع کمکی در حل و فصل کشمکش را ارزیابی کند.[(۴۸)] مطالعات محلی آندرسون برای چارچوب کاری صلح که برای بسیاری از سازمان‌های غیردولتی سودمند بوده است مربوط به تشکیل توانمندی‌های بومی، «رابطان»[2] معمولی مانند پیوندهای بازاری یا منافع عمومی میان طرف‌های ستیزنده‌ای می‌باشد که موضوعات کشمکش برانگیز را شعله‌ور می‌کنند. یکی از ایده‌ها آن است که منابع کمکی باید این رابطان را تقویت کنند. برای مثال، یکی از پروژه‌های مهم خدمات کمک‌رسانی کاتولیک مربوط به پروژهٔ همکاری مدرسه کمک به والدین مقدونیه بود که در بخش‌های دیگر اروپای شرقی نیز الگوبرداری شد. اندیشهٔ ورای این پروژه تشویق آلبانیایی‌ها، ترک‌ها و مقدونی‌ها برای همکاری در یک پروژهٔ مشترک بود ـ برای مثال در این مورد، زیر ساخت‌های مدرسه را با هم بهبود بخشند.

در اوایل دههٔ ۱۹۹۰، خدمات کمک‌رسانی کاتولیک وارد مقدونیه شد تا به آوارگان بوسنی کمک کند. خدمات کمک‌رسانی کاتولیک علاقه‌مند شد تا با ایجاد پروژه‌ای که آشتی و جلوگیری از منازعه با تشکیل جامعه مدنی را با خود همراه داشت از پدید آمدن بحران مشابهی در مقدونیه جلوگیری کند. این سیاست با استراتژی منطقه‌ای آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده در توسعه دمکراسی و اصلاحات بازار به منزله ابزار ایجاد گروههای ذی‌نفع در حفظ صلح همسو بود. خدمات کمک‌رسانی کاتولیک از آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده سه سال کمک مالی دریافت کرد و پس از ملاقات با وزیر آموزش مقدونیه و سپری کردن زمان برای مطلع شدن از نیازهای اجتماعات محروم، پروژه مدرسه شروع شد. سرمایه‌گذاری دولت ایالات متحده تبدیل به انگیزه‌ای برای مردم شد تا برای تعمیر و بازسازی مدارس خود با یکدیگر همکاری کنند. برای بسیاری، این اولین بار بود که می‌توانستند با دیگر شهروندان ملاقات کنند و در مورد مشکلات جامعه به بحث و تبادل‌نظر بپردازند.

---

1. Mary Anderson
2. Connectors

با توجه به این ارتباطات طبیعی با امور توسعه، تصور این امر دشوار است که اگر کمک‌های دولتی قطع شود آیا سازمان‌های غیردولتی امور صلح‌سازی خود را متوقف خواهند کرد یا نه؟ سازمان‌های غیردولتی نشان داده‌اند با نهادینه کردن دغدغه‌های صلح‌سازی در امور آموزش، ارزیابی‌های پروژه و نیز در ساختارهای سازمانی خود با ایجاد موقعیت‌هایی همچون «هماهنگ کنندهٔ صلح‌ساز»، به امر صلح‌سازی بسیار متعهد هستند. آنها تلاش کرده‌اند به هواداران خود و منابع خصوصی کمک مالی در امر صلح‌سازی به گونه‌ای آموزش بدهند که به کمک‌های مالی دولت وابسته نباشند. در نهایت، برای برخی سازمان‌ها، صلح‌سازی نه تنها عملی نیست، بلکه یک دغدغه هنجاری برخاسته از تعهدات ایمانی سازمان و آموزه‌های سنت‌های مذهبی است. *کمیتهٔ مرکزی منونیت*[1] نمونه‌ای از سازمانی است که در امر صلح‌سازی فعالیت کرده است، اگر چه مدتها از این اصطلاح استفاده نکرد. بی‌گمان، تعهد خالصانه سازمان‌های غیردولتی برای فعالیت بدان معنی نیست که آنها در کارشان موفق خواهند شد یا مشکلات احتمالی در دستورات صلح‌سازی را کاهش خواهند داد؛ مشکلاتی که ممکن است خود سازمان‌ها و روابط خوب آنها را با دولت در معرض خطر قرار دهد. فصل بعدی کتاب حاضر به این مشکلات می‌پردازد.

صلح‌سازی و معضلات جدید همکاری

جهت‌گیری به سمت نقش‌های حامی. بررسی‌های *مری آندرسون* و دیگران، سازمان‌های غیردولتی را با این چالش مواجه کرد که در مورد تأثیر سیاست‌های کمکی خود در مناطق منازعه تأمل کنند.[۴۹] توصیه‌ها عمدتاً به امور کمکی و توسعه سازمان‌های غیردولتی در همکاری با دستگاه فکری در جهت صلح‌سازی مربوط بود، ولی دستورات امور سازمان غیردولتی در صلح‌سازی ضرورتاً در این جا متوقف نشد. اگر چه بیشتر این سازمان‌ها تصریح می‌کنند هدف نخست آنها فعالیت‌های توسعه و کمک‌رسانی است، برخی از فعالیت‌های صلح‌سازی آنها را به درگیری مؤثر با موضوعات در حال کشمکش وارد می‌کنند. به لحاظ سلسله مراتبی از تأمین کنندهٔ خدمات گرفته تا حامی، سازمان غیردولتی به نقش حامی و چارچوب سیاسی شکل دهندگان افکار و گروه‌های فشار نزدیک‌تر شود. برخی سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز خاص که از سازمان‌های غیردولتی توسعه و کمک‌رسانی متمایز هستند، کاملاً در اردوگاه حامی قرار دارند همانند *نظارت بر صلح* یا *تیم صلح‌سازان مسیحی*.

آنها حتی در مناطق منازعه ادعای بی‌طرفی نمی‌کنند ولی در عوض گروه مخالف را حمایت می‌کنند. همان طور که در پایین ذکر می‌شود، بیشتر امور کمک‌رسانی و توسعه سازمان‌های غیردولتی در صلح‌سازی به آموزش

---

1. The Mennonite Central Committee (MCC)

و میانجی‌گری مربوط می‌شود که ممکن است ستیزه‌جویی آنها کمتر از امور نظارت بر صلح یا تیم صلح‌سازان مسیحی که ریسک‌شان بیشتر از تأمین کمک‌رسانی است، باشد.

بسیاری از سازمان‌های غیردولتی بشردوستانه در پی تقویت نهادهای محلی برای فعالیت در صلح‌سازی از طریق آموزش و برنامه‌های آموزشی و ترتیبی هستند. خدمات کمک‌رسانی کاتولیک یک پروژهٔ سه ساله را در رواندا به اجرا گذاشت که با کمک مالی دولت ایالات متحده برنامه‌های درسی و آموزشی در مورد صلح‌سازی را در بخش آموزشی و تحصیلات رواندا توسعه داد. سازمان‌های غیردولتی همچنین با هدف تشویق گفتگو میان طرف‌های ستیزه‌جو، درگیر توسعه و کارگاههای گفتگو می‌شوند. برای مثال، مدیر سازمان جهانی غنا با بر عهده گرفتن ریاست نشست کنسرسیوم سازمان‌های غیردولتی که سازمان کمک عملی آن را برگزار کرد تلاش کرد به حل منازعات قبیله‌ای در غنای شمالی کمک کند. درگیری در دخالت‌های مستقیم منازعه یا امور میانجی‌گری بیشتر برای سازمان‌های کمک و توسعه ریسک دارد تا ادغام صلح‌سازی با امر توسعه. درگیری در موضوعات سیاسی مناقشه برانگیز می‌تواند هیئت کمک‌رسانی، دسترسی به مردم نیازمند و فقیر، روابط با دولت‌های شمال و جنوب و حتی اعتبار سازمان غیردولتی را در معرض خطر قرار دهد. حتی با این شناخت که هیچ کمکی بی‌طرفانه نیست، بدان معنی که سازمان می‌تواند خیر برساند یا آسیب بزند، هنوز یک اجماع کلی وجود دارد که اصل بی‌طرفی نباید کنار گذاشته شود.(۵۰)

سازمان‌های غیردولتی در این مورد به بحث و مناظره می‌پردازند که امور صلح‌سازی تا چه درجه‌ای باید نقش طبیعی خود را و تا چه درجه‌ای نقش حامی عدالت با هدف صلح واقعی را ایفا کند. بسیاری از سازمان‌ها که در حل و فصل کشمکش تخصص دارند تلاش می‌کنند خود را درگیر مذاکرات بی‌طرفانه کنند، اما بسیاری از سازمان‌های کمک و توسعه خود را وارد هیئت‌هایی کرده‌اند که در امور مربوط به عدالت فعالیت می‌کنند که ممکن است یک رویکرد متخاصمانه نیز در فعالیت صلح‌سازی خود اتخاذ کنند. *کمیتهٔ مرکزی منونیت‌ها*[۱] که به مدت دهه‌ها درگیر امور صلح‌سازی و کمک‌های بشردوستانه بوده است، پرسش‌های زیادی در مورد بی‌طرفی در امور صلح‌سازی در سالهای اخیر مطرح کرده است؛ سالهایی که منونیت‌ها به سمت انواع فعالیت در صلح‌سازی حرکت کرده‌اند. با این حال، کمیته مرکزی منونیت‌ها، در مورد پذیرش پول‌های دولتی محتاطانه عمل می‌کند، به ویژه از سوی ایالات متحده و به عنوان سازمان صلح‌جو در پی همکاری با بازیگران نظامی نیست. همکاری با ارتش در امور صلح‌سازی و استفاده از کمک‌های مالی دولت، دو معضل پیش روی سازمان‌های غیردولتی هستند، طوری که آنها نیاز برای حفظ یکپارچگی و اعتماد را تعادل بخشند و تصمیم بگیرند چگونه با بازیگران دولتی متحد شوند.

---

1. Cammitte Central Menonites

همکاری با هیئت‌های نظامی و صلح‌ساز بین‌المللی. در چندین وضعیت فوق‌العاده همانند بوسنی و سومالی، کارگران کمکی دوشادوش افراد نظامی و شرکت‌های خصوصی امنیتی همکاری کرده‌اند.[۵۱] در مورد تأثیر این امر در عملیات بشردوستانه سازمان‌های غیردولتی نگرانی وجود دارد ولی این نگرانی ممکن است با درگیر شدن سازمان غیردولتی در امور صلح‌سازی دوچندان شود.

از آنجا که سازمان‌های توسعه و همکاری اغلب از اولین پاسخ دهندگان در زمان وضعیت فوق‌العاده هستند، اغلب نیازمند ایجاد یک رابطه همکاری با نظامیان هستند. نیروهای نظامی می‌توانند از اردوگاههای آوارگان محافظت، از کارگران و مهیا کنندگان کمک‌رسانی، حمایت و این کمک‌ها را توزیع کنند.[۵۲] برخی نقش فزاینده ارتش را به عنوان مهیا کنندهٔ کمک یک تحول مثبت می‌نگرند و استدلال می‌کنند عملیات گسترده ارتش نیز همانند ناتو در کوزوو ضروری است و از این‌رو بازیگران نظامی به بهبود روابط شهروندی آنها و مهارت‌ها در بازسازی مناطق منازعه تمایل دارند. یکی از کارمندان World Vision طی گفتگویی تصریح کرد که آنها هر هفته از شاخه‌های مختلف ارتش ایالات متحده دعوت می‌کنند تا با آنها همکاری کنند یا از تجارب آنها بهره‌مند شوند. دیگران یک دیدگاه منفی دارند و استدلال می‌کنند که ارتش واقعاً علاقمند به همکاری با مردم محلی و جامعه بین‌المللی کمک‌رسانی نیست و بازیگر هژمونیکی است که صرفاً برای تحقق اهداف سیاسی و نظامی خود با سازمان‌های مدنی همکاری می‌کند. کمک ارتش در نهایت بی‌طرفانه نیست ولی قید و شرط دارد و برای کسب اطلاعات بازیگران محلی و نفوذ در فرایندهای سیاسی به کار می‌رود.[۵۳] چه خوب چه بد، نیروهای نظامی ملی و بین‌المللی به طور مسلم بازیگران بی‌طرف نیستند و در برخی موارد هیچ تظاهری هم بر آن ندارند.[۵۴] اگر سازمان‌های غیردولتی با آنها همکاری کنند، ریسک سازمان‌های غیردولتی با اشتباهات و اهداف نظامی لکه‌دار می‌شود. از سویی دیگر، چه ارادی چه غیرارادی، آنها می‌توانند با عملیات نظامی از لکه‌دار شدن دوری کنند، اگر وضعیت‌های فوق‌العاده و به مردمی که در مناطق حمایت شده مستقرند کمک کنند.[۵۵] درون سازمان‌های غیردولتی صلح‌طلبان زیادی وجود دارند که مخالف دخالت ارتش در امور بشردوستانه هستند. دیگران دخالت نظامی را برای برخی اهداف حمایت‌طلبانه یا خدمات حمل و نقل ضروری می‌بینند. برای مثال، پس از طوفان میچ، ارتش توانست از طریق هلی‌کوپترها کمک‌هایی فراهم کند که بیشتر سازمان‌های غیردولتی ناتوان از آن بودند.[۵۶] بیشتر سازمان‌های غیردولتی با این اصل موافق‌اند که همکاری با نیروهای نظامی تنها برای فعالیت‌هایی است که به امور حمایتی و محافظت از شهروندان در بیشتر موارد کمک کند و تنها با نظامیانی باید همکاری کرد که مطابق قراردادهای بشردوستانه همچون اعلامیه سازمان ملل متحد در مورد حقوق بشر و کنوانسیون ژنو و پروتکل‌های آن عمل می‌کنند.[۵۷] آنها تعامل را با نیروهای ارتش فرصتی برای نفوذ در میزگردها و تحلیل‌های نظامی تلقی می‌کنند. به کلامی دیگر، از آنجایی که ارتش دخالت خواهد کرد،

ممکن است تلاش عمدی نیز صورت بگیرد تا ویژگی دخالت نظامی را تحت تأثیر قرار بدهد و برای انجام امور بهتر به آنها کمک و کنوانسیونهای بین‌المللی بشردوستانه را حمایت کند.

استفاده از کمک‌های دولتی برای صلح‌سازی. آیا سازمان‌های غیردولتی باید پول‌های دولتی را برای امور صلح‌سازی قبول کنند؟ صرف‌نظر از اینکه چقدر از بودجه‌های آنها از کمک‌های مالی دولت‌هاست، بسیاری از سازمان‌های غیردولتی در مورد مناسب بودن استفاده از پول‌های دولتی برای امور صلح‌سازی به بحث و مناظره می‌پردازند. برای مثال، یک پروژه میانجی‌گری در خاورمیانه که دولت ایالات متحده از آن حمایت مالی می‌کند ممکن نیست کمک بی‌طرفانه تلقی شود. این دغدغه نیز وجود دارد که اولویت‌های رسمی کمک مالی برای صلح‌سازی با اولویت‌های سازمان‌های غیردولتی سازگاری نداشته باشد. World vision در حال حاضر در حال پیدا کردن گزینه‌هایی برای دریافت کمک مالی برای صلح‌سازی از دولت ایالات متحده به ویژه از آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده، دولت‌های کانادا و انگلیس، آژانس‌های سازمان ملل متحد مانند کمیسیون عالی آوارگان سازمان ملل متحد، صندوق بین‌المللی پول، سازمان توسعه سازمان ملل متحد و منابع خصوصی می‌باشد. طبق World Vision، بیشتر کمک‌های مالی به دمکراسی و تشکیل جامعه مدنی، انتخابات و ادارهٔ امور کشور محدود شده است. در واقع، تعریف سازمان ملل متحد از صلح‌سازی متمرکز بر اهدافی همانند ایجاد حکومت قانونی و حقوق بشر، خلع‌سلاح و پراکنده کردن سربازان و آموزش ایدز است.[۵۸] World Vision تمایل دارد بیشتر در برنامه‌های صلح‌سازی‌اش نوآور و فراخ‌نگر باشد و بر آشتی، امور روانشناختی و تحول طولانی‌مدت کشمکش‌ها متمرکز باشد.

بازیگران دولتی تمایل دارند صلح‌سازی را با گسترهٔ کمتر و در چارچوب زمانی تعریف کنند. اگر هدف اصلی سیاست خارجی ایالات متحده حمایت و توسعه منافع ایالات متحده است، بدیهی است کشمکش‌های خاص، بیشتر از دیگر کشمکش‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد و توجه بیشتر نیز در پی افزایش نتایج چشمگیر خواهد بود. ایالات متحده در نمایش عمومی دغدغه کمک به اجتماعات در شکل کمک‌های ملموس همچون خانه‌سازی و تهیه غذا منفعت دارد. این پروژه‌ها قابل رویت هستند و کمک‌های مالی حمایت از آنها می‌توانند دلیلی بر آن باشد. نرم‌افزار صلح‌سازی برای دولت‌ها نامشخص‌تر است. در خزانه‌های دولت بودجه کمتری برای صلح‌سازی اختصاص داده شده است و از این‌رو خیرین نیز نمی‌توانند هدف خود را مشخص کنند. به همین دلیل، نشان دادن نتایج ملموس، دشوار است و حکومت ایالات متحده به طور کلی به سازمان‌های غیردولتی، کمک مالی نمی‌کند تا میزبان گفتگو باشد و این در حالی است که برخی کشورهای اروپایی در این کار، بسیار پیشرو هستند.[۵۹] به رغم این ناهمخوانی در اهداف کمک مالی، رقابت شدیدی میان کشورها در مورد کمک مالی وجود دارد. سازمان‌های غیردولتی کمک‌های بشردوستانه اکنون با شرکت‌های چندملیتی

خصوصی در زمینه توسعه برای کمک‌های کلان حکومت ایالات متحده در واقع یک نوع رقابت در کمک‌رسانی و توسعه است و بزودی و با خوشحالی در آلبانی بدون نگرانی از صلح‌سازی هر سازمانی تلاش می‌کند به شیوه‌ای پروژه‌های صلح‌سازی را وارد برنامه‌های دیگری کند که جداسازی بودجه صلح‌سازی ضرورتی نداشته باشد. زمانی که صلح‌سازی بُعدی است که وارد برنامه‌ریزی کمک‌رسانی و توسعه می‌شود، پول‌های حساب نشده‌ای درون پروژه وجود دارد که می‌تواند برای تحقق این هدف به کار رود.

همچنین سازمان‌ها ممکن است بودجه‌های عمومی و خصوصی را ترکیب کنند. برای مثال، اگر خدمات کمک‌رسانی کاتولیک از آژانس سازمان ملل متحد بودجه می‌گیرد تا خانه‌هایی در *بوروندی*[1] بسازد و سازمان ملل متحد علاقه‌ای به اختصاص بودجه برای صلح‌سازی ندارد، خدمات کمک‌رسانی می‌تواند از بودجه‌های خودش استفاده کند تا عنصر صلح‌سازی را به پروژه اضافه کند. این استراتژی‌ها تا حدی ناشی از محدودیت‌های ترتیبات بودجه‌ای سازمان ملل متحد است. بودجه سازمان ملل متحد چه خصوصی باشد و چه عمومی بیشتر به صورت کوتاه‌مدت و قراردادی و به تلاش‌های طولانی مدت صلح‌سازی منجر نمی‌شود که در آن نتایج به راحتی قابل اندازه‌گیری نیست. این امر به نگرانی پایانی پاسخگویی منجر می‌شود. آیا سازمان‌های غیردولتی به آنهایی که این اهداف را تعقیب می‌کنند پاسخگو هستند؟

پاسخگویی و ارزیابی امور صلح‌سازی. مشکل نهایی فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در امور صلح‌سازی به ساختارهای پاسخگویی این سازمان‌ها و مشکلات ارزیابی امور صلح‌سازی مربوط است. در حالی که حکومت‌ها نماینده و پاسخگوی شهروندانشان هستند، سازمان‌های غیردولتی یک نمایندگی نامشخص و موقعیت دمکراتیک قابل احراز دارند. سازمان‌های غیردولتی معمولاً آژانس‌های خود نظارتی هستند که ارزیابی عملکرد آنها در معرض معیارهای گزارشی آنهاست.

عدم قطعیت مربوط به اینکه آیا سازمان‌های غیردولتی به حد کافی پاسخگوی فعالیت‌شان هستند یا نه تا حدی ناشی از مشکلات در ارزیابی عملکرد سازمان غیردولتی است.[۶۰] در واقع، دو موضوع ارزیابی و پاسخگویی به طور تنگاتنگی با یکدیگر درهم آمیخته‌اند. *ادواردز* و *مولم* و دیگران استدلال می‌کنند انگیزه‌ها در صنعت کمک‌رسانی و توسعه به گونه‌ای پدید آمده‌اند که به ذی‌نفع‌های خود زیاد پاسخگو نیستند بلکه به خیرین خود پاسخگو هستند.[۶۱] ممکن است سازمان‌های غیردولتی به خاطر حفظ بودجه به عملیات کمک‌رسانی بزرگی تمایل نشان بدهند.

سازمان‌های غیردولتی کمک‌رسانی و توسعه به سختی تلاش می‌کنند تا نشان بدهند برنامه‌های آنها می‌تواند به افزایش ظرفیت محلی و دارندگی تمرین‌های صلح‌سازی کمک کند، چه از طریق آموزش مورد هدف یا از

---

1. Burundi

طریق کشف و به کارگیری ظرفیت‌های محلی صلح‌سازی درون یک اجتماع. ارتباط و دارندگی محلی دغدغه بزرگی است، زیرا تجربه نشان داده است که اگر برنامه‌ها در بستر خود دارای یک پایگاه گستردهٔ حمایت باشند، آنها نمی‌توانند رشد کنند. از این‌رو، به جای اظهار این که آژانس‌ها به هدف خود رسیده‌اند، آژانس‌ها تلاش می‌کنند چیزهای دیگر را ارزیابی کنند همانند اینکه آیا ارتباط آنها به افزایش ظرفیت محلی و دارندگی برای فعالیت صلح‌سازی منجر می‌شود یا نه. به کلامی دیگر، آیا یک نهاد قوی محلی وجود دارد که بتواند از عهدهٔ کارگاهها، میانجی‌گری و غیره بر بیاید یا نه؟ این تأکید همچنین تمرین‌های مشارکتی بیشتر را تشویق می‌کند، تمرین‌هایی که در برگیرندهٔ داده‌هایی از بسیاری افراد در سراسر زندگی یک پروژه است.

شواهد به نیکوکارانی اشاره می‌کند که به سازمان‌های غیردولتی فشار وارد می‌کنند تا در ارزیابی صلح‌سازی صریح باشند این امر درخور تحسین است، اگر چه اهدافی که محقق می‌شود، به طور مسلم اهدافی هستند که باید با دستورکار دولت نیکوکار منطبق باشند. همزمان، شیوه‌های بهتر ارزیابی و دانش سازمان غیردولتی در مورد کارایی آنها در کمک به سازمان‌های غیردولتی و در مورد برخی دیگر از معضلات عملیاتی مطرح شده در این فصل، راهی طولانی در پیش دارد. شواهد در مورد اینکه چه چیزی برحسب طرفداری یا بی‌طرفی در صلح‌سازی مؤثر است یا نیست، اینکه سازمان غیردولتی با بازیگران نظامی متحد باشد یا استفاده از زور را تحریم کند یا با بازیگران رسمی در کمک‌های لجستیکی و مالی همکاری کند، می‌تواند به جلوگیری از شکل‌گیری سناریوهای وخیم کمک کند. یک گام در این جهت، مجموعه‌ای جدید از داده‌های مربوط به صلح‌سازی است که سازمان مری آندرسون، سازمان همکاری برای اقدام توسعه در کمبریج گردآوری کرده است. پروژهٔ آنها با عنوان «تأمل در عمل صلح» تلاشی است برای بهبود عمل صلح‌سازی با گردآوری و ارزیابی تجاربی از متغیر برنامه‌های جاری کشمکش محور. پروژهٔ تأمل در عمل صلح چندین موضوع مهم را خاطرنشان ساخته است که باید از آنها درس گرفت و برای اقدامات سازمان غیردولتی آنها را به کار برد. این موضوعات شامل پیوند کار میان سطوح مختلف، نقش‌های ناظر درونی و بیرونی روابط، موازنه میان کار برای کاهش خشونت و عدالت اجتماعی، آژانس‌ها چگونه با اقداماتی برخورد کند که قصد درهم ریختن فرایندهای صلح را دارند و شاخص‌های تأثیر و معیار کارآیی برای امور صلح[٦٢] می‌باشد.

نتیجه‌گیری

ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا دستورات جدید صلح‌سازی سازمان‌های غیردولتی واقعاً چالش‌های جدیدی برای این سازمان به شمار می‌آید یا فقط همان معضلاتی است که سازمان‌های غیردولتی در امور بشردوستانه با آنها مواجه‌اند. زمانی که پی برده می‌شود بیشتر امور صلح‌سازی سازمان‌های غیردولتی با

امور توسعه و کمک‌رسانی ادغام می‌شود مسئله بسیار جدی و معنی‌دار می‌شود. گذشته از همهٔ اینها، پیش‌بینی پتروس غالی در نقش‌های سازمان غیردولتی در امور صلح‌سازی به عنوان یک نقش پس از منازعه و کمک کننده بسیار برحق بود. بسیار دشوار خواهد بود استدلال کنیم که این معضلات برای سازمان‌های غیردولتی بشردوستانه بسیار جدید هستند. با این وجود، دستورات صلح‌سازی از نظر بسیاری از سازمان‌های غیردولتی و از نظر آنهایی که امور سازمان غیردولتی را تحلیل می‌کنند امری جدید است. از این‌رو می‌توان استدلال کرد این معضلات عملیاتی با شدت جدید و بیشتر از پیش مطرح می‌شوند.[۶۳]

فصل حاضر تلاش کرد نشان بدهد درگیری در صلح‌سازی، سازمان‌های غیردولتی را وارد حوزهٔ عمیق‌تر از فعالیت‌های کمک‌رسانی می‌کند و ادعاهایی که در مورد برتری مقایسه‌ای سازمان غیردولتی در صلح‌سازی و تمایز آن با بازیگران دولتی وجود دارد هنوز ثابت نشده‌اند. در واقع، فعالیت صلح‌سازی سازمان غیردولتی رابطه محکمی با ابتکارات و تأمین بودجه دولتی دارد. توانایی‌ها و قدرت‌های زیادی که به نظر می‌رسد سازمان‌های غیردولتی دارند با این روابط نادیده گرفته می‌شود.

مشکل‌دار بودن این امر به چشم‌انداز فرد از ضرورت سازمان‌های غیردولتی برای آزادبودن از تأثیر دولت بستگی دارد تا صلح‌سازان خوبی باشند. اگر دولت حامی احیا و ابتکارات صلح‌سازی پس از منازعه باشد و اگر سازمان‌های غیردولتی و دولت‌ها بر سر چیستی این ابتکارات توافق کنند، ممکن نیست روابط با آژانس‌های دولتی مسئله‌ای داشته باشد. با این وجود، شواهد، این امر را نشان نمی‌دهند. اگر چه استراتژی‌های برنامه‌ای[۱] ممکن است همپوشانی داشته باشند، فعل حاضر نشان می‌دهد بازیگران دولتی با چارچوب اساسی صلح‌سازی در برخورد ارزش‌ها و منافع اساسی متفاوت از سازمان‌های غیردولتی عمل می‌کنند. دولت‌ها ترجیح می‌دهند با دخالت‌های کمتر ریسکی کمتر داشته باشند و در حمایت از مبارزات طرفداری خاص که منافع کشورهای در حال توسعه یا غرب را به چالش می‌کشند محتاط باشند. همزمان، دولت‌ها به خاطر منافع خود درگیر رفتار غیر بی‌طرفانه خواهند بود که اغلب استفاده از زور یا دیگر اقدامات اجباری را شامل می‌شود.

زمانی که صحبت از قضاوت در مورد این دخالت‌ها و ریسک‌ها می‌شود، اولویت دغدغه‌های استراتژیک و منافع ملی بر نیازهای مردم محلی ترجیح داده می‌شود. دولت‌ها به نتایج قابل ملموسی علاقه نشان می‌دهند تا نشان بدهند چگونه کمک خارجی به شیوه‌های قابل مشهودی می‌تواند در کوتاه‌مدت سودمند باشد؛ به عبارتی آنها روی یک جریان پروژه‌ای و بودجه‌ای فعالیت می‌کنند که به فعالیت بلندمدت اعتمادسازی و صلح پس از جنگ منجر نمی‌شود.

---

1. Programmatic

در مجموع، این واقعیت که دستورکار سازمان غیردولتی در صلح‌سازی با دستورکار دولتی و تأمین بودجه گره خورده است، کارآیی فعالیت سازمان غیردولتی صلح‌سازی را به چالش می‌کشد. سازمان‌های غیردولتی در معرض این خطر قرار دارند که به عنوان کارگزاران دولت استفاده شوند. همزمان، دستورات ممکن است سازمان‌های غیردولتی را وارد نقش‌های طرفداری قوی کنند و به این ترتیب روابط خوب خود را با بازیگران دولتی به معرض خطر می‌اندازند.

پاسخ این نیست که سازمان‌های غیردولتی در پی فعالیت کردن به مثابهٔ پیکرهٔ کاملاً مستقل یا سازمان‌های خودمختار باشند و نه اینکه دست از همکاری در امور صلح‌سازی بردارند. فقط زمانی آژانس‌های دولتی با دستورکار سیاست خارجی بزرگی محدود می‌شوند که بخشی از آن هستند، سازمان‌های غیردولتی به ناچار هم محدود می‌شوند و هم سیستم بزرگی به آن کمک می‌کند. بی‌گمان، سازمان‌های غیردولتی در امور صلح‌سازی فعالیت‌هایی انجام می‌دهند و دست به مساعدت‌های مهمی می‌زنند ولی چگونه تأثیر آنها را می‌توانیم با میلیاردها دلار آمریکا در عملیات نظامی در سومالی، عملیات ناتو در بوسنی یا مذاکرات دیپلماتیک در دتیون مقایسه کنیم؟ به طور مسلم، اگر آنها با ظرفیت بازیگران رسمی مقایسه شوند تأثیر آنها محدود می‌شود. در حالی که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به طور منطقی مساعدت‌های مهمی به صلح‌سازی در سطوح تودهٔ مردم و جامعهٔ مدنی بکنند، حتی اگر سازمان‌های غیردولتی تمامی تلاش‌های خود را معطوف به امور صلح‌سازی کنند، با این وجود آنها احتمالاً آن منابعی نخواهند داشت که تأثیر بیشتری در فرایندهای حل منازعه در سطح ملی بگذارند.(٦٤) ارزیابی نه چندان انتقادی از فعالیت سازمان غیردولتی در صلح‌سازی نمی‌تواند مشکلات این وظیفه دشوار را بپذیرد و هیچ بازیگری هم به خوبی این کار را نمی‌کند. *استوری*[1] استدلال می‌کند که بزرگترین دفاع سازمان‌های غیردولتی در قتل عام رواندا این بود که «از آنها خواسته شد تا در فضاهای خالی که این آژانس‌ها بر جای گذاشته بودند نقش‌های ناممکنی ایفا کنند ـ آژانس‌هایی همچون سازمان ملل متحد و دولت‌ها ـ آژانس‌هایی که این قدرت را داشتند تا یک پاسخ مناسب سیاسی را چارچوب‌بندی و عملی کنند.»(٦٥)

صلح‌سازی نمی‌تواند کار هر سازمانی باشد. هیچ سازمانی نمی‌تواند به تنهایی دارای تمامی مهارت‌ها، تأمین بودجه و ارتباطات ضروری برای انجام وظایف متعدد و بزرگ صلح‌سازی در یک بستر فرضی باشد، بلکه این کار را انواع متفاوت سازمان‌های غیردولتی و فرایندهای دولتی می‌توانند با یکدیگر انجام دهند.

یک گرایش فرایند همکاری میان سازمان‌های نخبه در حل منازعات همانند گروه مدیریت منازعه در کمبریج، ماساچوست و سازمان‌های کمک‌رسانی و توسعه وجود دارد. برای مثال، گروه مدیریت منازعه در

1. Storey

کمبریج معتقد است مذاکرات صلح با بازیگران سیاسی در کلمبیا در نهایت بی‌فایده خواهد بود، مگر اینکه در سطح جامعه و تودهٔ مردم، تغییرات ملموس از جمله کاهش فقر مشاهده گردد. سازمان‌های حل منازعه - همانند گروه مدیریت منازعه در کمبریج - به خاطر تقاضاهای اعانه‌دهندگان برای نتایج ملموس از فعالیت حل منازعه شروع کرده‌اند تا فعالیت‌های مذاکره خود را در دل «چشم‌انداز توسعه» جای دهند. در این همکاری، سازمان‌های توسعه و کمک‌رسانی تخصص بیشتری در فنون و مهارت‌های حل منازعه بدست می‌آورند. از این‌روست که گروه مدیریت منازعه کمبریج با گروه مرسی کرپ[1] همکاری می‌کند و سازمان‌های متخصص در واشینگتن همچون مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی و مرکز تحقیقات تفاهم مشترک با سازمان‌هایی همچون خدمات کمک‌رسانی کاتولیک و کمیته مرکزی منونیت‌ها در پی همکاری هستند. این امر، توسعه چشمگیری است طوری که مهارت‌های میانجی‌گری سازمان‌های حل منازعه با ظرفیت عملیاتی سازمان‌های توسعه و کمک‌رسانی درهم ادغام می‌شوند.

بازیگران رسمی از طریق همکاری با صلح‌سازان سازمان غیردولتی دست آوردهای بیشتری کسب می‌کنند. همکاری نظامی به نحو فزاینده‌ای برای امور صلح‌سازی استفاده می‌شود که بازیگران غیردولتی بتوانند با مقرون به صرفه بودن بیشتری آن را انجام دهند. اگر سازمان‌های غیردولتی بتوانند به یک شیوهٔ پیشگیرانه عمل کنند، شاهد یک توسعه امیدبخش خواهیم بود. مذاکرات دولتی و فعالیت‌های صلح، زمانی موفقیت بیشتری به دست خواهد داد که در یک فرایند بزرگ اجتماعی و سیاسی قرار گرفته باشند. فعالیت سازمان‌های غیردولتی می‌تواند فضای جدید سیاسی پدید آورد و ابزارها را برای حل منازعه توسعه دهد و به این وسیله ظرفیت تلاش‌های دولتی را افزایش دهد. بسیاری از سازمان‌های غیردولتی بزرگ نیاز به همکاری بیشتر با بازیگران رسمی را در صلح‌سازی ضروری می‌بینند. خوشبختانه، آنها از نقد فعالیت‌های توسعه درس خواهند گرفت و خواهند توانست میان عمل کردن در مقام کارگزاران بی‌فکر دولت و بدترین خطرات فعالیت‌های طرفداری توازنی ایجاد کنند. همان طوری که سازمان‌های غیردولتی اقدام به صلح‌سازی می‌کنند، آنها تصمیم خواهند گرفت که یا با آژانس‌های دولتی همکاری تنگاتنگی داشته باشند یا آنها را از بازیگران دولتی دور کنند. هر کدام از این مسیرها خطرات خودش را دارد. این چالش بهترین بخش‌های روابط همکاری با بازیگران رسمی را بازتاب خواهد داد در حالی که اجتناب از داشتن دستورکار سازمان غیردولتی با منافع دولتی جهت‌گیری می‌شود.

---

1. Mercy Corps

انسان دوستان و پول دوستان: شریکان اداره امور امنیتی

تألیف: کریستوفر اسپیرین ترجمه: احسان موحدیان

زمامداری امنیتی در محیط پس از جنگ سرد عامل ایجاد دوستی‌های عجیبی شده است. علت این مسئله آن است که تأمین امنیت به نحو فزاینده‌ای، دیگر وظیفهٔ انحصاری دولت نیست.(۱) دولتها وظایف خود را در این زمینه به بازیگران غیردولتی واگذار می‌کنند و فرصتهای دیگری در حال ظهور است که این بازیگران می‌توانند در قالب آنها عمل کنند. بنابراین، اینکه امنیت را چگونه و چه کسانی و در چه شرایطی تأمین می‌کنند و تا چه میزان دارای تأثیرگذاری است باید مورد پژوهش و مطالعه قرار گیرد. در همین زمینه، در این فصل تجزیه و تحلیل خاصی از تعامل بین سازمان‌های غیردولتی[1] انسان دوست و شکل مدرن پول دوستان یعنی شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی[2] صورت می‌گیرد.(۲)

در حالی که سازمان‌های غیردولتی انسان دوست بازیگرانی دیرپا در عرصه بین‌المللی هستند، شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی ، چنانچه در زیر شرح داده خواهد شد، بازیگرانی نسبتاً جدید و متعلق به دوره پس از جنگ سرد هستند. هر چند که پول دوستان انگشت‌نمای، یعنی سربازان مزدور، هنوز وجود دارند، این نوع جدید از فعالیت مربوط به پول دوستی قابل تمایز است، زیرا مبتنی بر یک ساختار جمعی است و با هدف حضور درازمدت انجام می‌شود. از همین رو شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی همگی، آنچه را انجام می‌دهند و مشتریانی که برایشان کار می‌کنند با پیروی از هنجارهای عمومی سیاست‌مداری بین‌المللی محدود کرده‌اند. پایگاه مشتریان آنها محدود به دولتها، سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های بین‌المللی و شرکتهای

---

1. Non-Governmental Organizations

2. International Private Security Companies (PSCs)

چندملیتی است. اگر چه آنها سودگرا هستند، در جستجوی پاداش و دستمزد بیشتر جهت‌گیری خود را عوض نمی‌کنند. خدماتی که شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی ارائه می‌دهند متفاوت بوده‌اند و از توصیه و آموزش تا حمایت و حضور عملیاتی را شامل می‌شوند که می‌تواند شامل معجونی دورگه (و شاید تا اندازه‌ای مبهم) از فعالیتهای نظامی و پلیسی باشد. هر چند اصطلاح «شرکت نظامی خصوصی»[1] گاهی در نوشته‌ها به کار می‌رود، سرواژهٔ شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی از لحاظ معنای انباشته‌ای که در خود دارد مناسب‌تر است، زیرا تمامی این فعالیتهای گوناگون را در بر می‌گیرد و در نهایت، در تمامی موارد هدف از فعالیت آنها ایمن کردن چیزی یا کسی است.

اما در زمینه افزایش میزان ایمنی سازمان‌های غیردولتی انسان دوست، مهم است که به این مسئله توجه داشته باشیم که در شرایط حاضر، این سازمان‌های غیردولتی با مشکلات بنیادین در زمینه ارائه کمک‌های خود مواجه هستند و علت آن نگرانی‌های امنیتی در مورد ایمنی پرسنل است. شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی به سهم خود خواهان ایفای نقشی قانونی و مشروع در عرصهٔ اداره امور امنیتی معاصر هستند. به علت محیط سیاسی و عملیاتی که سازمان‌های غیردولتی در آن قرار دارند و نیاز شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی به جذب مشتری، تخمین زده می‌شود که تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی افزایش یابد.[۳] بنابراین در مجموع ضرورت تجزیه و تحلیل این رابطهٔ نوپدید جدی است، مخصوصاً اگر به این واقعیت توجه داشته باشیم که دو مشخصه اداره امور امنیتی معاصر یعنی سست و شکننده بودن و نیز تمرکززدایی احتمالاً تداوم خواهد یافت.

این فصل با هدف دستیابی به سه هدف مرتبط به هم سازمان‌دهی شده است. یک هدف، ترسیم محیط سیاسی و عملیاتی است که سازمان‌های غیردولتی در آن، مشغول فعالیت هستند. این امر به دلایل زیر ضروری است : تشریح دلایل تعامل سازمان‌های غیردولتی با شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی، برای نشان دادن محدودیت‌های اقداماتی ضرورتی است که شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی در عمل می‌توانند برای سازمان‌های غیردولتی انجام دهند و مشخص شدن موقعیت مناسبی که شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی در اختیار دارند. هدف دوم، آشکار شدن مشکلات عملیاتی بالقوه سازمان‌های غیردولتی در نتیجه تعامل سازمان‌های غیردولتی شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی است. این امر ضروری است، زیرا اگر چه همکاری بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی ممکن است برخی مشکلات ذکر شده در زمینه دستیابی به هدف اول را برطرف کند، مشکلات و گرفتاری‌هایی وجود دارند که شاید یک سازمان

---

1. Private Military Company (PMC)

غیردولتی به تنهایی از تخصص و توانایی لازم برای حل آن برخوردار نباشد. برای دستیابی به این هدف بر محدودیت‌های عملیاتی و مدیریتی تأکید شده است که به سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی مربوط می‌شود. هدف نهایی ارائه یک برداشت کلی از توانایی و تمایلات یک سازمان غیردولتی، دولتها و سازمان ملل برای پاسخگویی در قبال موضوعاتی است که برای دستیابی به هدف دوم مورد تصریح قرار گرفته‌اند. آشکار نمودن موضوعات و انگیزه‌های بازیگران گوناگونی که در این وجهه خاص از زمامداری امنیتی معاصر دخالت دارند ضروری است.

با دستیابی به این سه هدف دو بحث اصلی این فصل مشخص می‌شود. اول آنکه، تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی به شکل‌گیری یک سازمان تازه در زمینه امور بشردوستانه منجر نمی‌شود، سازمانی که در قالب آن تمامی کسانی که نیازمند کمک هستند، کمک‌های مورد نیاز را فوراً و به نحوی مؤثر دریافت کنند. هر چند اداره امور امنیتی ممکن است تضعیف و از آن تمرکززدایی شود که نتیجه آن توجه کمتر به فعالیتهای دولت خواهد بود، گزینش‌گری کماکان وجود خواهد داشت، چرا که سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی قادر نخواهند بود از تأثیر سیاست‌مداری بگریزند. اگر سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هر دو می‌توانند در حوزه منافع خود بازیگران خودمختار باشند، باید در قبال دولت هم پاسخگو باشند و فعالیتهایشان به میزان قابل توجهی تحت تأثیر حضور دولتها قرار می‌گیرد. علت این مسئله در مورد سازمان‌های غیردولتی فشار مالی است و در مورد شرکتهای خصوصی بین‌المللی فشاردوگانه بازار و نگرانی‌های هنجاری مربوط به استفاده غیردولتی از زور درصدر اهمیت قرار دارد. دومین نکته، آنکه تلاش برای حل مشکلاتی که از تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی ناشی می‌باشد، در آینده‌ای قابل پیش‌بینی فاقد جامعیت و جهت‌گیری یکپارچه خواهد بود. به بیان دیگر، تصور عمومی از اداره امور، تلاش بازیگران متعدد دولتی و غیردولتی برای انجام منظم فعالیتها و پاسخ‌گویی قابل اتکاست، و تنها نتیجه فعالیتها و روابط گسترده اهمیت ندارد. تحقق این تصور، یک کار درازمدت است که نتیجه آن هم مشخص نیست.[٤]

گسترش شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی و پیدایش نیاز به سازمان‌های غیردولتی

ظهور پدیده شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی و مشکلات مهمی که افراد و سازمان‌های بشردوست برای ارائه کمکهایشان با آن مواجه‌اند، هر دو از تحولات عمده‌ای هستند که پس از جنگ سرد اتفاق افتادند. در خصوص شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی عوامل عرضه و تقاضا ناشی از پایان جنگ سرد ایجاد شرکتهای خصوصی بین‌المللی و بازاری را موجب شد که آنها برای ارائه خدماتشان به آن نیاز داشتند.[5] در

بخش عرضه، بسیاری از کشورها از بزرگی نیروهای مسلحشان کاستند، به امید آنکه سهمی از صلح ببرند. از سال ۱۹۸۹، به این سو تعداد افراد یونیفورم پوش ارتشی تا ۷میلیون نفر کاهش یافت. هر چند اکثر آنها صرفاً بازنشسته یا وارد بازار غیرنظامی شده بودند، برخی پرسنل خدماتی سابق هم تمایل داشتند از مهارتهای نظامی خود در زمینه‌های دیگر استفاده کنند و اغلب در عوض دستمزدی می‌گرفتند که بیش از درآمدی بود که در بخش دولتی کسب می‌کردند. در حوزهٔ تقاضا و در جهان توسعه یافته، ترکیبی از خلاهای موجود در ساختارهای نیرو که حاصل کوچک‌سازی بود و افزایش قابل درک خصوصی‌سازی که در سایه اوج‌گیری تفکر نئولیبرال حاصل شده بود، فرصتهایی در اختیار شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی گذاشت که ظاهراً تنها در اختیار دولت بود و این فرصت چیزی نبود جز تأمین امنیت. باز هم در بخش تقاضا، اما در جهان در حال توسعه، حضور شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی سرویس‌های امنیتی را در اختیار دولتها و دیگر مشتریان در دولتهای ضعیف قرار داد و بنابراین شکاف ایجاد شده در بخشهای امنیتی را پر کرد که تا حد زیادی از مدیریت بومی ضعیف و پایان فعالیت قدرتهای بزرگ در جهان در حال توسعه و پایان کمک به آنها ناشی می‌شد.

تا به امروز هیچ کس شمار دقیق شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را محاسبه نکرده است. مشاهده روندهای کلی دلالت بر آن دارد که شاید ۲۰۰ تا ۳۰۰ شرکت در سطح بین‌المللی دارند. اما تعیین دقیق شرکتها و محل فعالیت آنها مشکل است و علت این امر پویایی‌ها و تحرکات تجاری است که در هر صنعتی وجود دارد. بر طبق یک مبنای منظم، شرکتهای جدید به صحنه می‌آیند و شرکتهای دیگر تعطیل می‌شوند، شرکتها ادغام یا فروخته می‌شوند و دیگر شرکتها خدماتی را اضافه می‌کنند یا از آن می‌کاهند. اما مسائل دیگری هم وجود دارد که محاسبه تعداد شرکتها را سخت‌تر می‌کند، زیرا شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی اغلب با گروه بزرگتری از مقاطعه‌کاران نظامی در زیر یک چتر جمع می‌شوند. این شرکتها خدمات نگهداری و لجستیک به نیروهای مسلح ارائه می‌کنند و شمار آنها نیز که زیر چند هزارتاست نامعلوم است.

اما روشن است که همکاری بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی راهی در اختیار شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی قرار می‌دهد تا شهرت خود را افزایش دهند، علت این امر برجستگی اخلاقی و سیاسی فعالیتهای بشردوستانه است و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی از این طریق می‌توانند بین خود و سربازان مزدور تمایز قائل شوند. نکته آشکار دیگر آن است که بشردوستی با توجه به مشکلاتی که سازمان‌های غیردولتی در عصر پس از جنگ سرد با آن مواجه بوده‌اند، بازاری بالقوه سودآور را در اختیار شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی می‌گذارد. در طول دهه گذشته، بیش از ۲۰۰ فعال امور بشردوستانه در حین انجام فعالیتهایشان کشته شده‌اند. این مرگ‌ها بدون توجه به اصول هدایت کننده یا

سنت‌های عملیاتی خاص سازمان‌های غیردولتی روی داد. کمیتهٔ بین‌المللی صلیب سرخ، الف. سرپرستی آمریکا،[1] ب. کاریتاس،[2] ج. مؤسسه‌های حفظ کودکان،[3] د. کمک مردمی نروژ،[4] هـ. اقدامات کشاورزی آلمان،[5] و. پزشک جهانی،[6] ز. پزشکان بدون مرز[7] همگی برخی پرسنل خود را از دست داده‌اند. هر چند اکثریت قابل توجهی از این وقایع تنها در ۱۳ کشور رخ داده‌اند، تأثیرات منفی آنها فراتر از مرزهای ملی بوده است.(۶) وقتی این واقعیت را هم به نکات بالا اضافه کنیم شمار بیشتری از پرسنل سازمان‌های غیردولتی در سراسر جهان گروگان گرفته یا تهدید شده‌اند، تأثیر کلی و وسیع‌تر این وقایع محدود شدن ارائه کمک‌ها به علت نگرانی‌های امنیتی خواهد بود. به گفته عضو یک سازمان غیردولتی، «اگر افراد کمک کننده تهدید می‌شوند، پس ما چه کمکی بکنیم؟»(۷)

به منظور درک بهتر وضعیت تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی باید به دلایل تهدید شدن کارمندان فعالیتهای بشردوستانه در محیط پس از جنگ سرد و نیز به مشکلاتی پی ببریم که سازمان‌های غیردولتی در تلاش برای تضمین امنیت پرسنل خود و ارائه مؤثر کمک‌هایشان با آن مواجه هستند.

مشکلات پیش روی سازمان‌های غیردولتی بشردوست

در ظاهر، دو موضوع حفاظت از سازمان‌های غیردولتی دست‌اندرکار فعالیتهای بشردوستانه و تسهیل فعالیتهای آنها نسبتاً بدون گرفتاری و بی‌دردسر می‌آید. اگر به قرن نوزدهم برگردیم می‌توان این استدلال را مطرح کرد که نیروهای غیررزمی از بلایای جنگ در امان بودند و دولتها با توجه به اهمیت و ضرورت فعالیتهای بشردوستانه مصمّم بودند. قوانین بین‌المللی موید این درک است. ارائه کمک وحفاظت فیزیکی از آنانی که کمک ارائه می‌کنند در مفاد قوانین حقوقی بین‌المللی درج شده است.(۸) بنابراین ارائه دهندگان کمک‌های بشردوستانه - گروهی که نقش سازمان‌های غیردولتی در آن به نحو فزاینده‌ای برجسته است - فعالیتهایشان را از راه پیروی از تعقیب هنجارهای بشردوستانه یعنی بی‌طرفی، بی غرضی و استقلال تنظیم

---

1. CARE U.S.A
2. Caritas
3. Save the Children
4. Norwegian Peoples Aid
5. German Agro Action
6. Medecins du Monde
7. Medecins Sans Frontiers

می‌کنند. در یک سطح، این رویکرد، تفاهم میان دولتها را حفظ می‌کند، زیرا در عین آنکه کمک تأثیر سیاسی خواهد داشت، نیت عملی، انجام عمل مبتنی بر حس بشردوستی مشترک و نه اغراض سیاسی یک دولت خاص است. همانطور که جوآنا ماکرایی و نیکولاس لیدر خاطرنشان کرده‌اند، این هنجارهای عملیاتی ایجاد درک مشترک بین سازمان‌های بشردوستانه، سیاستمداران و ارتش از کارکرد سیاسی کمک‌رسانی در موقعیتهای متضاد را موجب شده است و می‌توان آن را بخشی از معامله بین بازیگران مختلف دانست.[(۹)] در سطح دیگر، چنین رویکردی به معنای تضمین امنیت فعالیتهای بشردوستانه در حوزه عملیاتی است و بنابراین امکان ادامه فعالیت این افراد فراهم می‌شود. انجام دهندگان فعالیتهای بشردوستانه را بازیگران یاد شده، افرادی ضعیف و بدون دستورکار سیاسی می‌دانند که فقط به سلاح استدلال‌های اخلاقی مجهزهستند.[(۱۰)] طرفداران فعالیتهای بشردوستانه این تصور را از طریق کمک‌رسانی بدون تبعیض یا بدون تردید به نیازمندان تقویت می‌کنند. به طور کلی، دولتها باید رویکرد عدم مداخله را در قبال فعالیتهای بشردوستانه در پیش بگیرند و افراد بشردوست نباید موجبات نگرانی دولتها یا مبارزان را فراهم کنند و این موضعی است که آنان طبق مقررات به آن احترام می‌گذارند.

اما سازمان‌های غیردولتی برای انجام فعالیتهای بشردوستانه پس از دوران جنگ سرد با معضلات متعددی روبرو می‌شدند که ارائه کمک را به نحوی ساده و در سطح جهانی دشوار می‌کرد. در سطح سیستم بین‌المللی، یک نگرانی سیاست‌زدگی از جانب کارگزاران دولتی است که مانع استقلال سازمان‌های غیردولتی شده است و از توانایی آنها برای واکنش نشان دادن در تمامی موارد می‌کاهد. در حال حاضر بسیاری از سازمان‌های غیردولتی قسمت عمده بودجه خود را - اغلب ۸۰ درصد یا بیش از این رقم را - از منابع دولتی دریافت می‌کنند. این امر به طور بالقوه یک رابطه فرمانبرداری بین دو طرف ایجاد می‌کند و در جهان شمولی کمک‌های بشردوستانه تأثیر می‌گذارد. زیرا تأمین بودجه از سوی دولت ممکن است مشروط به صرف آن در یک موقعیت خاص شود. به گفتهٔ لئون گردنکر و توماس ویس، شاید سازمان‌های غیردولتی تمایلی به پس زدن دستی که آنها را تغذیه می‌کند از طریق تعقیب یک مسیر مستقل نداشته باشند.[(۱۱)] مارک دافیلد که موید این دیدگاه می‌باشد، معتقد است «رشد بودجه رسمی به سازمان‌های غیردولتی اختصاصی یافته که هزینه بالای فعالیتهای امدادی نیز آن را تقویت کرده و باعث شده است کمکهای بلاعوض به ابزار مهمی برای تأثیرگذاری مبدل شود.»[(۱۲)] عاملی که وضعیت را برای سازمان‌های غیردولتی پیچیده‌تر می‌کند، فعالیت‌های بشردوستانه‌ای است که به نحوی روزافزون، صنعتی تحت کنترل یک فرهنگ قراردادی رقابتی دانسته می‌شود، سازمان‌های غیردولتی باید از تصویری مطلع باشند که در مورد آنان در پیش چشم اهداکنندگان پول ترسیم می‌شود. علاوه بر این، افزایش شدید سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی بشردوست که هم اکنون تعداد آنها بیش از ۴۰۰ مورد است، فشار را بر

این سازمانها افزایش می‌دهد تا برای کسب بودجه با هم رقابت کنند و در قبال منافع و نگرانی‌های دولتها پاسخگو باشند.(۱۳) به طور خلاصه، این پشتیبان یا تأمین کننده کمک است که به نحوی فزاینده تعیین می‌کند منابع به کجا فرستاده می‌شوند و به این واقعیت توجه نمی‌شود که این مردم هستند که در وضعیت اضطراری به سر می‌برند.(١٤)

یک تأثیر عمده تبدیل سازمان‌های غیردولتی به ابزار بالفعل[1] ـ اگر نه قانونی[2] و مشروع ـ سیاست خارجی دولتهای جهان توسعه یافته است که به حل و فصل منازعات باز می‌گردد. افزایش فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در دوره پس از جنگ سرد نه تنها نشان‌دهنده افزایش بی‌سابقه خشونت و افزایش شمار تعداد نیازمندان به کمک است، بلکه همانطور که مایکل برایان، بروس جونز و جانیس استین مدعی هستند، این امر همچنین نشان می‌دهد سازمان‌های غیردولتی یک خلا امنیتی سیاسی را در جهان در حال توسعه پر می‌کنند.(١٥) دولتهای قدرتمند دیگر از نیروی ایدئولوژیک یا جغرافیایی ـ سیاسی برای استفاده مستقیم از منابع و نفوذ دیپلماتیک خود برخوردار نیستند و نمی‌توانند زندگی پرسنل نظامی خود را در تمامی بخشهای جهان به خطر بیندازند. در عوض اغلب با سازمان‌های غیردولتی برای پر کردن این خلا قرارداد امضا می‌شود تا اینطور به نظر برسد که دولتها حداقل دارند کاری انجام می‌دهند. حضور یک سازمان غیردولتی به شکل‌گیری و انجام یک اقدام به بهانه فعالیتهای بشردوستانه کمک می‌کند و از این طریق از انجام اقدامات سیاسی ضروری جلوگیری می‌شود که باید دولتها انجام دهند. در حالی که منابع دولتی به طور قطع محدود هستند، اگر توزیع آنها به صورت بسیار ضعیف انجام شود، تأثیر آن به حداقل می‌رسد و این در حالی است که دولتها در حوزه تلاشهای بین‌المللی خود هنوز با این مانع مواجه نشده‌اند. سازمان‌های غیردولتی به سهم خود فاقد تخصص، اختیار یا نفوذ لازم برای پر کردن فضایی هستند که دولتها بر جای گذارده‌اند. همانطور که دایان پل به طور موجز بیان کرده است: «سازمان‌های امدادی به نحو فزاینده‌ای به سمت وضعیتی کشیده می‌شوند که در آن فعالیتهای کمک‌رسانی به میزان کافی با تلاشهایی حمایت نمی‌شوند که باید برای حل منازعات انجام شوند.»

دوم آنکه، بسیاری از سازمان‌های غیردولتی نگران هستند نظامی شدن در فعالیتهایشان در صحنه عمل تأثیر بگذارد. این مسئله به طور ویژه مزایا و معایب حاصل از فعالیتهای بشردوستانه سازمان‌های غیردولتی را که با نظامیان همکاری می‌کنند تحت تأثیر خود قرار می‌دهد، به خصوص اگر این نظامی‌ها از کشورهای توسعه یافته باشند یا با نیروهای صلح‌بان سازمان ملل همکاری کنند. در این صورت باید از هر گونه عذر و بهانه‌ای اجتناب شود و اقدامات لازم دولتها را انجام دهند. از یک سو، بازیگران نظامی، اغلب از دارایی‌های لجستیک

1. De facto

2. De jure

برخوردارند که امکان رسیدن کمک‌های بشردوستانه را با سرعت تمام برای آنانی فراهم می‌کند که بیشتر نیازمند هستند و سرعت این کمک‌رسانی بسیار بیشتر از مواردی است که یک سازمان غیردولتی بخواهد به تنهایی دست به کمک‌رسانی بزند. در واقع، وضعیت جغرافیایی زمین و خطرات موجود ممکن است تا بدان حد باشد که سازمان‌های غیردولتی نتوانند به تنهایی فعالیت کنند. بازیگران نظامی می‌توانند هم از فعالیتهای بشردوستانه حمایت و از آن محافظت کنند و هم می‌توانند ثبات کلی منطقه‌ای را تأمین کنند تا افراد بشردوست بتوانند بدون مزاحمت عملیات خود را انجام دهند. دیوید ریف در مورد امید بسیاری از علاقمندان به فعالیتهای بشردوستانه چنین می‌نویسد: «آنان امیدوارند که جان وین و ستون هفتم سواره نظام وارد صحنه شوند تا تضمین شود که بشردوستان می‌توانند در نهایت وظایفشان را انجام دهند.»[18]

از سوی دیگر پارادوکسی که برای سازمان‌های غیردولتی وجود دارد، آن است که حضور صرف نیروهای مداخله‌گر به اقدام سیاسی تعبیر می‌شود. در این زمینه، اریک داچی از مؤسسه پزشکان بدون مرز[1] معتقد است کسب حق مداخله و انجام عملیات صلح‌بانی مستلزم استفاده از زور برای تضمین انتقال کمک‌های امدادی است و جنگها هم با اهداف به اِصطلاح انسان‌دوستانه صورت می‌گیرند. تمامی این صورت‌های بسیار متنوع به یک مضمون گمراه کننده منتهی می‌شوند؛ همراهی با یک انتخاب سیاسی سنجیده و آگاهانه با ژست سخاوتمندی و ترحم.[19] علاوه بر این، اگر اعضای سازمان‌های غیردولتی ارتباط بسیار نزدیکی با بازیگران نظامی دولتی برقرار کنند، ممکن است با عواقب اقدامات نظامی مواجه شوند که معلوم نیست دستیابی به آنها در برنامه عملیاتی گنجانده شده است یا خیر، همچنین ممکن است جنگجویان آنها را بی‌طرفانه یا بیغرضانه بدانند. این امر ممکن است به قطع دسترسی یا اعمال خشونت مستقیم بر ضد بازیگران دست‌اندرکار فعالیتهای بشردوستانه منجر گردد. به عنوان مثال، اهالی یک طایفه در سومالی در اوایل ۱۹۹۰ به یک سازمان غیردولتی به نام بنگاه جهانی[2] حمله کردند تا خشم خود را در قبال فعالیت نظامی آمریکا در کشورشان نشان دهند.[20] علاوه بر این ممکن است چنین مشکلاتی به سرعت بروز نکند. از آنجا که نظامیان دولتی و افراد بشردوست اغلب جدول زمانی متفاوتی دارند، سازمان‌های غیردولتی شاید فشار حاصل از نارضایتی بازیگران محلی را پس از پایان حضور نظامی آنها حس کنند.[21] به طور خلاصه، تعامل سازمان‌های غیردولتی با نظامیان دولتی یک شمشیر دو لبه است: ضرورت، سازمان‌های غیردولتی را به سوی بازیگران نظامی می‌کشاند و در عین حال پیامدهای بالقوه منفی این کار، آنان را از نظامیان دور می‌کند.[22]

---

1. Medecins Sans Frontiers
2. World Vision

سوم آنکه، سازمان‌های غیردولتی باید با پیامدهای سیاست‌زدگی عملیاتی در صحنه عمل مقابله کنند. سازمان‌های غیردولتی تحت تأثیر پیامدهای سیاسی فعالیتهای بشردوستانه خود در حین وقوع منازعات معاصر هستند. همانطور که بسیاری از تحلیل‌گران خاطرنشان کرده‌اند، منازعات پس از جنگ سرد که بخش اعظم آن درون قلمروی دولتهای جهان در حال توسعه رخ می‌دهد از ویژگی‌های خاص خود برخوردارند.[۲۳] مقامات و منابع دولتی ضعیف هستند، بازارهای سیاه و دیگر شبکه‌های اقتصادی جای اقتصاد دولتی را گرفته‌اند، نقض حقوق بشر قابل توجه است و شکاف‌های مذهبی و قومی اغلب انگیزه‌ای برای اعمال خشونت می‌شوند. به گفتهٔ جان کیگان، در نتیجه، منازعه از چند جهت در حال تغییر است؛ برحسب قوانین منازعه یا عدم وجود قوانین و ماهیت مبارزه کنندگان، تحلیل کلاوس ویتزین زیر پا گذاشته شده است. جنگ دارد از کنترل دولتی خارج می‌شود و به دست راهزنان و هرج و مرج‌طلبان می‌افتد.[۲۴]

در این نوع از منازعه، دولتها دیگر به طور مداوم خواستار یا قادر به تضمین امنیت افراد دست‌اندرکار فعالیتهای بشردوستانه نیستند. به همین منوال، تأثیر سیاسی فعالیت بشردوستانه را دیگر نمی‌توان نادیده گرفت و ارزش‌هایی از قبیل بی‌طرفی و بی‌غرضی را دیگر بسیاری از مبارزان مورد تقدیر قرار نمی‌دهند. از همین‌رو، سازمان‌های غیردولتی هدف قرار گرفته‌اند، زیرا آنان به غیرنظامیانی کمک می‌کنند که درد و رنجشان در بسیاری از موارد، دیگر حاصل منازعه نیست و خود به صورت مستقیم ایجاد شده و هدف اصلی همان درد و رنج بوده است. سازمان‌های غیردولتی هم به طور مشابه هدف قرار گرفته‌اند، زیرا منابعی که آنان به همراه می‌آورند مورد استفاده گروههای مختلف متخاصم قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد این سپرنامرئی که کمیسیونر عالی پناهندگان سازمان ملل متحد به رسمیت شناخته است و زمانی موجب حفاظت از بشردوستان و فعالیتهایشان می‌شد، هم‌اکنون از بین رفته است.[۲۵]

جایگاه و محدودیتهای شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی برای کاهش مشکلات سازمان‌های غیردولتی

به منظور یافتن چاره‌ای برای مقابله با این مشکلات، رویکردهای متنوعی به کار گرفته‌اند. این رویکردها ممکن است با هم تداخل داشته و از سازمانی به سازمان دیگر و درگذر زمان و مکان با یکدیگر متفاوت باشند. اما در تمامی موارد این راه حل‌ها تنها به دو موضوع نظامی شدن و سیاست‌زدگی عملیاتی می‌پردازند. از یک سو، تلاشها دو چندان می‌شوند تا بی‌طرفی و بی‌غرضی کمکهای بشردوستانه تضمین شود و علت لزوم احترام گذاردن به این هنجارها شرح داده شود.[۲۶] این رویکرد چیزی تعقیب می‌کند که کوئن راد وان برابانت آن را «استراتژی پذیرش» می‌نامد، استراتژی که هم حفاظت از پرسنل سازمان‌های غیردولتی را موجب می‌شود و هم تداوم عملیات آنها را تسهیل می‌کند.[۲۷]

از سوی دیگر، سازمان‌های غیردولتی با مهارت، ارائه کمک‌ها را تا بدان حد کنترل می‌کنند که به منظور اعتراض به نقض حقوق بشر از سوی طرفهای درگیر، یک منطقه را تخلیه می‌نمایند. در همین جهت استراتژی‌های بازدارنده‌ای هم وجود دارند که مستلزم تعامل نزدیک بین ارتش دولتی و فعالیتهای سیاسی است.[۲۸] به گفتهٔ دیوید ریف این گزینه‌های دفاعی‌تر حاصل سرخوردگی سازمان‌های غیردولتی از محدودیت‌هایی است که بر فعالیتهایی که آنها می‌توانند انجام دهند در یک خلا سیاسی وضع شده است.[۲۹]

بین این دو قطب، مکتب فکری «بهترین اعمال» قرار دارد. این رویکرد که مری اندرسون بیش از سایرین از آن حمایت می‌کند، به دنبال استفاده از استراتژی‌های در حال گسترش سازمان‌های غیردولتی است تا آسیب های حاصل از فعالیتهای بشردوستانه که ناشی از کمک به چرخه خشونت و تداوم آن است، به حداقل برسد.[۳۰] در مکتب فکری «بهترین اعمال» سازمان‌های غیردولتی رویه‌های عملیاتی خاصی در پیش می‌گیرند تا این امر تضمین شود که آنان اثری مطبوع از خود در چشم‌انداز منازعه بر جای می‌گذارند. ایدهٔ وان برابانت در مورد یک استراتژی حفاظتی را نیز باید در همین مقوله گنجاند، زیرا این استراتژی سازمان‌های غیردولتی را ملزم به اتخاذ سیاستها و رویه‌هایی می‌کند که با هدف کاهش آسیب‌پذیری آنان و کنار گذاشتن اتکا به تهدید یا استفاده از زور طراحی می‌شوند.[۳۱] هر چند تنوع گزینه‌های قابل انتخاب بر پویایی و انعطاف فعالیت سازمان‌های غیردولتی دلالت دارد، این نکته را هم آشکار می‌کند که هیچ راه مطمئنی برای حل مشکلاتی وجود ندارد که سازمان‌های غیردولتی با آن مواجه هستند.

تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را باید در این شرایط و در این پیوستار قرار داد. اتکای سازمان‌های غیردولتی بر شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی به مانند انتخاب دیگر گزینه‌ها، امکان غلبه بر مشکل سیاست‌زدگی حاصل از حضور عوامل دولتی را فراهم نمی‌کند. این کار نه ماهیت چگونگی تأمین بودجه سازمان‌های غیردولتی را تغییر می‌دهد و نه استقلال بیشتر سازمان‌های غیردولتی در حوزه تصمیم‌گیری را موجب می‌شود. پرداخت‌های سازمان‌های غیردولتی در قبال خدمات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هنوز هم از همان صندوقی تأمین می‌شود که تحت کنترل دولت است، در واقع، همکاری بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی می‌تواند اتکای بر عذر و بهانه‌های بشردوستانه را هر چه بیشتر تداوم بخشد، زیرا دولتها به نحوی روزافزون سازمان‌های غیردولتی را تحت فشار گذارده‌اند تا خدمات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را خریداری نمایند.[۳۲] در راستای این طرز تفکر، عذر و بهانه تنها زمانی معتبر است که حیات انسانها و عملیات افراد بشردوست خیلی در خطر نباشد. علاوه بر این، حتی با فرض اینکه یک سازمان غیردولتی به طور قطع دارای سطح مناسبی از بودجه غیردولتی است و لذا مشکل سیاست‌زدگی آن کاهش می‌یابد، هنوز هم این سازمان‌های غیردولتی ضرورتاً از توانایی لازم برای توزیع

آزادانه‌تر کمک‌ها از طریق تعامل با شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی برخوردار نیستند. اگر چه ممکن است شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در نتیجه فعالیتهایشان موید حاکمیت نباشند – نکته‌ای که بعداً به بحث گذارده خواهد شد، اما آنها این مسئله را پذیرفته‌اند که در یک بازار دولت محور فعالیت کنند. به بیان دیگر، شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در فضای قانونی و مشروع کار می‌کنند که دولت‌ها آن را فراهم کرده‌اند. دولتها با حضور آنها موافقت کرده‌اند و آنها با همکاری با بازیگران بخش امنیت دولتی یا با کسب اجازه دولت به حاکمیت آن احترام می‌گذارند. علاوه بر این، این شرکتها به منظور حفظ اجازه کسب شده برای خود، خدمات نامطبوعشان را تنها در اختیار مشتریان بخش امنیت دولتی می‌گذارند. در نتیجه، احتمال تشکیل یک سازمان غیردولتی از نوع مد مکس[1] که با شاخه‌ای از ارتش قرار داد امضا کند و بدین ترتیب بتواند به نیازمندان دسترسی و این دسترسی را حفظ کند، بسیار بعید است.[٣٣]

به طور مشابه، توانایی‌های شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در مقایسه با نمونه‌های موجود در بخشهای امنیتی دولتی نشان دهنده توانایی‌های محدود شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی و در نتیجه کاهش توانایی بالقوهٔ آنان در جهت کاستن از مشکلاتی است که ناشی از معضلات تحمیل شده به دنبال نظامی شدن می‌باشد. از یک سو استفاده از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را می‌توان جایگزینی مثبت برای بازیگران بخش امنیت دولتی دانست. زیرا از قرار معلوم، شرکتها خود فاقد یک دستور کار سیاسی هستند و از آنجایی که آنها سازمان غیردولتی آنها را به کار می‌گیرد، این مسئله می‌تواند در زمینه زمان‌بندی فعالیتهای بشردوستانه حساسیت آفرین باشد. از سوی دیگر شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی، به‌رغم تعداد افرادی که می‌توانند به خدمت بگیرند و تواناییشان برای خرید یا کرایه تجهیزات از بازار بین‌المللی، نمی‌توانند با منابع بالقوه کمی و کیفی دولتها رقابت کنند.[٣٤] شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی توانایی اداره اقتصادهایی که از نظر درجه‌بندی مشابه با بخش‌های امنیتی ـ دولتی هستند ندارند، زیرا هزینه‌هایی که برای تضمین آمادگی اقتصادی لازم است و کسب توانایی‌های اساسی و همه‌جانبه کمرشکن خواهد بود.[٣٥] علاوه بر این، اتخاذ چنین موضعی در سیستم دولتی از نظر هنجاری و تدارکاتی مشکل آفرین خواهد بود؛ زیرا باید تمرکز زیادی روی منابع و اشخاص صورت بگیرد. حتی با وجود آسیبی که به سیستم زمامداری امنیتی و تمرکززدایی آن وارد شده است، دولتها در حال حاضر تنها کسانی هستند که با رویکرد اتخاذ شده از سوی شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی کنار می‌آیند. این رویکرد سازمانی، پراکنده و در مقیاسی نسبتاً کوچک و مبتنی بر نیاز است. در نتیجه، بسیاری از مسائلی که به نظامی شدن کمکهای بشردوستانه مربوط می‌شود، به همان وضع باقی می‌ماند، زیرا ملاحظات پردامنه «بشردوستانه» تنها وظیفه اختصاصی دولتها باقی می‌ماند.

---

1. Mad Max

در عوض شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی می‌توانند نقش‌های کم‌دامنه‌ای بر عهده بگیرد و مواضع دفاعی محکمی اشغال کنند که سازمان‌های غیردولتی برای مقابله با معضلاتی که حاصل برخی وجوه نظامی شدن و سیاست‌زدگی عملیاتی است می‌توانند بر آن تکیه کنند. در زمینه اقدامات حفاظتی، شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی می‌توانند امکان آموزش، ارزیابی خطر، ارائه توصیه و حسابرسی امنیتی را برای سازمان‌های غیردولتی فراهم آورند. در این زمینه بی‌طرفی و بی‌غرضی باید حفظ شود تا رویه‌های مناسب، ابداع و تعقیب شود. شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در زمینه بازدارندگی می‌توانند خدمات دفاعی ارائه کنند، مانند انجام عملیات نگهبانی به منظور تضمین امنیت پرسنل، امکانات و عملیات یک سازمان غیردولتی. پرسنل یک شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی همچنین می‌توانند از عملیات اسکورت و تخلیه اضطراری پشتیبانی امنیتی و لجستیکی به عمل آورند.(۳۶) در همین راستا، در عین آنکه بازیگران در صحنه ممکن است با این وجود عملیات یک سازمان غیردولتی را یک سویه و جانبدارانه تلقی کنند، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند حداقل از نظر فیزیکی تحت محافظت قرار بگیرند. علاوه بر این، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در صورت تمایل، موضع بی‌طرفانه و بی‌غرضانهٔ خود را در عمل هم حفظ کنند، زیرا آنان ارتباطی با فرامین سیاسی نیروهای مداخله‌گر خارجی ندارند.(۳۷) بنابراین، سرپرستی،[۱] کاریتاس،[۲] نگاه جهانی[۳] و دیگر سازمان‌های غیردولتی، بسته به مسئله‌ای که با آن دست به گریبان هستند، به خدمات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی اتکا می‌کنند. حتی کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، یکی از قدرتمندترین پیروان نظام اخلاقی بشردوستانه، از خدمات یک شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی به گروه زرهی[٤] در جریان عملیات خود در جمهوری دمکراتیک کنگو بهره می‌گیرد. برحسب اعتبار، شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی ، گزینه‌ای است که سازمان‌های بشردوست می‌توانند از آن برای کمک به حل برخی مشکلاتی که با آن مواجه هستند کمک بگیرند. اما آیا مشکلات یا پیامدهای بالقوه‌ای هم به دنبال برقراری ارتباط با این بازیگر غیردولتی ایجاد می‌شود؟

مشکلات یک سازمان غیردولتی برای تعامل با شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی

مسئولیت: در اکثر کشورها، بازیگران بخش امنیت دولتی مؤظفند مسئولیت‌پذیری خود را از طریق روشهای متعدد پاسخگو باشند. هدف از این کار، کنترل اختیارات است تا بدین وسیله از فعالیت غیرقانونی، استفاده

---

1. CARE
2. Carita
3. World Vision
4. Armor Group

افراطی از نیرو و سوءاستفاده از اختیارات جلوگیری به عمل آید. این مسائل با توجه به پیامدهایی که ممکن است برای نظم وثبات داشته باشند، همگی موضوعاتی حساس هستند. در تمامی کشورها، روشهای ایفای مسئولیت در طول زمان متحول و ماهیت آن به میزان عمده‌ای و به طور خاص دولتی شده است: بازیگران بخش امنیت دولتی تحت نظارت سیاسی و دیوان سالارانه هستند. کارکنان آنها سوگند یاد کرده و تابع ضوابط حقوقی و قضایی هستند. دولت با استفاده از روشهای متفاوت، امکان نظارت و بررسی رفتار کارکنان بخش امنیت دولتی را پیدا می‌کند تا از فعالیتهای نامناسب آنان جلوگیری یا در صورت قانون‌شکنی به آن رسیدگی کند.

شرکتهای امنیت خصوصی هم موظفند اقداماتی برای ایفای حس مسئولیت‌پذیری انجام دهند، اما روش آنها برای این کار اغلب با روشی که به بازیگران بخش امنیت دولتی تحمیل می‌شود متفاوت است. از آنجایی که اداره امور امنیتی معاصر از دولتها فراتر رفته است و بسیاری از بازیگران و مسائل را شامل می‌شود، سازوکارهای منتج برای ایفای حس مسئولیت‌پذیری شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی نیز به همان میزان چندوجهی شده است. دولتهای میزبان شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی می‌توانند از ساختارهای قانونی ناظر بر فعالیتهای شرکتها برخوردار باشند، این دولتها می‌توانند شرکتها را به رعایت سمت‌گیری‌های قانونی خود مجبور کنند. مشتریان دولتی و غیردولتی شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی می‌توانند محدودیت‌های رفتار قابل قبول را برای آنها تعیین کنند و نیروهای فعال در بازار می‌توانند شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را به فعالیت به شیوه‌های خاصی مجبور نمایند. بنابراین موضوع اصلی کارآیی و درستی شیوه‌ای است که برای ایفای حس مسئولیت‌پذیری برگزیده می‌شود.

سازمان‌های غیردولتی به عنوان مشتریان، اغلب نمی‌توانند مسئولیت اعمال شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را که به خدمت می‌گیرند به درستی بر عهده بگیرند. به عنوان مثال، پژوهشی که به تازگی در مورد بیست سازمان کمک‌رسان صورت گرفت، نشان می‌دهد سازمان‌های غیردولتی عموماً فاقد سیاستهایی هستند که ناظر بر استفاده آنها از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی باشد.[۳۸] این مسئله را تا حدی می‌توان بر مبنای این واقعیت توضیح داد که سازمان‌های غیردولتی هنوز در تلاشند با دو مسئله امنیت و سیاست‌زدگی اقدامات خود در دوره پس از جنگ سرد کنار بیایند. تنها در همین اواخر برخی سازمان‌های غیردولتی مدیران امنیتی تمام وقت را به کار گرفته‌اند تا این مسئله تضمین شود که آگاهی امنیتی جزئی از فرهنگ، رویه‌ها و اقدامات سازمان‌های غیردولتی محسوب می‌شود. با این حال پژوهشگران تحقیق فوق‌الذکر از این مسئله ناراحت شدند که نهادهای کمک‌رسان ممکن است از این مسئله آگاه نباشند که شرکتهایی که نیروهای غیرمسلح در اختیارشان می‌گذارند، ممکن است از پشتیبانی اتومبیل‌های مسلح و موشک‌اندازها برخوردار باشند.[۳۹] هر چند اینها

وسایلی دفاعی هستند، فعالیتهای این چنینی شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی می‌توانند تأثیر شدیدی در شدت منازعه بگذارد که این امر به خسارات جانی منجر می‌شود و در عرضه کمک‌های آتی بشردوستانه تأثیر منفی می‌گذارد.

علاوه بر این، یک سازمان غیردولتی به عنوان کارفرمای شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی از نظر قانونی مسئول اقدامات شرکت است. اگر یک سازمان غیردولتی بخواهد این عامل بازدارنده را به خدمت بگیرد باید به تمامی این مسائل توجه کند، هر چند ممکن است سازمان‌های غیردولتی از پیامدها یا ماهیت خدماتی که برای دریافت آن قرارداد بسته‌اند، کاملاً آگاه نباشند.

فقدان رویه‌های ثابت و هماهنگ و تفاهم کامل را همچنین می‌توان به اختلافات درونی سازمان‌های غیردولتی هم نسبت داد. مسئله شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی به طور خاصی آشکار کننده نگرانی‌ها و اهداف متفاوت افرادی است که در سطوح اجرایی سازمان‌های غیردولتی مشغول به کار هستند با افرادی که در محل حاضرند.[٤٠] توجه افرادی که در محل حاضرند معطوف به عملیات روزمره است، حال آنکه افرادی که در سطح اجرایی حاضرند تلاش‌هایشان را روی نگرانی‌های نهادی مانند جمع‌آوری بودجه، ارتقای وجهۀ سازمان غیردولتی و کاستن از کمک کنندگان به سازمان غیردولتی متمرکز می‌کنند. این دو دستگی روی نحوه استفاده از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هم تأثیر می گذارد.[٤١] پرسنل حاضر در صحنه که به طور مستقیم با مشکلات نظامی شدن و سیاست‌زدگی عملیاتی مواجه هستند، تمایل دارند عمل‌گراتر باشند. به گفته یک نیروی کمک‌رسان کانادایی «بارها آرزو کردم که ای کاش ما یک گروه نیروی مزد بگیر با کیفیت بالا در اختیار داشتیم که با ما کار می‌کردند.[٤٢] مسئله استفاده از خدمات امنیتی خصوصی، در سطح اجرایی هنوز هم دردسرساز است. علت این مسئله تا حدی به مشکل سازگار کردن فعالیتهای بشردوستانه و تلاش برای کسب سود از این طریق برمی‌گردد.[٤٣] اما نکته مهم‌تر آنکه، بسیاری از مقامات دوست ندارند فعالیتهای سازمان‌هایشان متکی بر استفاده از نیروهای مزد بگیر باشد. مقامات سازمان‌های غیردولتی دوست دارند اتکای خود به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را تا بدان حد کمرنگ جلوه دهند که اصلاً وجود هرگونه تعامل بین سازمان متبوع خود و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را انکار کنند.[٤٤]

این اختلاف درون‌گروهی سازمان‌های غیردولتی با عدم هماهنگی برای ادارۀ امور امنیتی معاصر و فشارهای ضد و نقیض حاصل از آن که بر سازمان‌های غیردولتی وارد می‌آید، همزمان شده است. الکه کرامن در این مورد چنین می‌نویسد: «بین نقش فعلی شرکتهای امنیتی - خصوصی و ساختارهای سیاسی موجود، ناهماهنگی بنیادین وجود دارد. به نظر می‌رسد علت این مسئله تفاوت فراوان بین هنجارهای مورد پذیرش عموم مردم و سیاستمداران در زمینه امنیت ملی و بین‌المللی و توزیع قدرت سیاسی باشد.[٤٥] به بیان دیگر، بسیاری بر این

ایده پافشاری می‌کنند که «نیروهای مزدور» نقش برجسته‌ای در اجرای سیاست‌ها دارند. می‌توان چنین فرض کرد که مقامات سازمان‌های غیردولتی و نمایندگان بازیگران غیردولتی احتمالاً نسبت به بازیگران مختلف مانند شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی بدگمانی‌های مشابهی دارند که روی اداره امور امنیتی معاصر تأثیر می‌گذارد. این می‌تواند مسئله‌ای مورد اختلاف باشد، زیرا موضوع کلیدی نگران کننده طرز تفکر اهداکنندگان کمک مانند دولتها در مورد تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی است. بنابراین سازمان‌های غیردولتی باید با فشارهای دولتها یا برخی عوامل دولتی درون خودشان که برای استفاده از خدمات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی به آنان فشار می‌آورند، مقابله کنند و در عین حال با خشم و غضب احتمالی سازمان‌های دولتی و غیردولتی اهدا کننده کمک نیز مواجه شوند که ممکن است از به کارگیری شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی توسط سازمان‌های غیردولتی خرسند نباشند.

شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی، دینامیک‌های منازعه و احتمال سیاست‌زدگی عملیاتی

تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی ممکن است ضرورتاً تأثیری مطبوع در یک محیط خاص بر جای نگذارد. پس از یک بررسی اجمالی، شاید به این نتیجه برسیم که تکیه سازمان‌های غیردولتی به شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی مانع بروز مشکلاتی می‌شود که ناشی از اعتماد به بازیگران بومی است. به عنوان مثال در اوائل دهه ۱۹۹۰ در سومالی، بسیاری از سازمان‌های غیردولتی، اهالی طوایف محلی را به منظور تأمین امنیت به خدمت گرفتند. هر چند بخش عمده‌ای از این روابط چیزی بیش از هیاهو برای حفاظت نبود، این کار باعث شد سازمان‌های غیردولتی هر چه بیشتر در این منازعه درگیر شوند. از یک منظر، اغلب بودجه‌ای که سازمان‌های غیردولتی توزیع می‌کردند، مستقیماً صرف حمایت از جناح‌های مسلح مختلف می‌شد. همانطور که مری اندرسون و استفان کینلوچ هم تصدیق کرده‌اند، اتکا به چنین بازیگرانی به تأمین مالی غیرمستقیم این جناح‌ها در حین منازعات و نظامی شدن هر چه بیشتر اهالی منجر می‌شد.[٤٦] از یک منظر دیگر، از آنجایی که سازمان‌های غیردولتی به خدمات امنیتی یک طایفه خاص تکیه می‌کردند، این امر ظاهراً سازمان‌های غیردولتی را به اهداف سیاسی یک طایفه خاص مرتبط می‌کرد. از هر دو منظر، بی‌طرفی و بی‌غرضی یک سازمان غیردولتی، به صورت حقیقی یا از نظر دیگران، به خطر افتاده بود.

اما مشکلاتی ازاین دست را نمی‌توان از طریق اتکای سازمان‌های غیردولتی به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی حل کرد. یکی از مشخصه‌های کلی زمامداری امنیتی معاصر که ریس دوگان و مایکل پاگ به آن اشاره کرده‌اند، تمایل به برون سپاری و پیمان کاری فرعی موقت است. این روندی است که تداوم فرایند تمرکززدایی و تجزیه را موجب می‌شود. از نظر آنها، شرکتها به جای استفاده از متخصصان ترک وطن کرده که

دستمزد بالایی می‌گیرند، سود ناخالص خود را از طریق استخدام کارکنان محلی و پرداخت دستمزد به نرخ محلی به آنان تداوم می‌بخشند.[٤٧] شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هم از این جهت تفاوتی ندارند. شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی اغلب به منظور دستیابی به پس‌انداز و تأمین سرمایه‌ای که برای دستیابی به تخصص بومی به آن نیاز دارند به نیروهای محلی متوسل می‌شوند. از جمله عواملی که در میزان حضور ملیت‌های خارجی نسبت به کارکنان محلی تأثیر می‌گذارد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: سطح خطر، حجم قرارداد، خواستهای مشتری و ضروری بودن یا نبودن آموزش نیروی کار محلی.[٤٨] پاسبان زندگی[1] یک شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی است که در سیرالئون مشغول به کار بود و کارکنان امور مدیریتی خود را از آفریقای جنوبی، انگلستان و ایالات متحده گردآورده بود، اما اکثریت کارمندان آن اهل سری‌لانکا بودند و سهم کارکنان محلی از ملیت‌های مختلف خارجی از ۳ تا ۱۵ نفر در نوسان بود. عملیات مشابه آن را گروه زرهی[2] در آسیای مرکزی و آفریقا مبتنی بر نیروی کار و تخصص محلی انجام می‌داد. اگر چه ممکن است یک شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی ماهیت بیگانه داشته باشد، اغلب از ویژگی‌های متنوع بومی برخوردار خواهد بود.

در اینجا دو مشکل احتمالی وجود دارد. اول آنکه در مواردی که از کارکنان بومی استفاده می‌شود، پول‌های سازمان غیردولتی به طور غیرمستقیم از طریق شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در اختیار بازیگران محلی قرار می‌گیرد که ممکن است ارتباطات دردسر آفرین با گروههای درگیر در منازعه داشته باشند. با در نظر گرفتن ماهیت یک منازعه درون دولتی که در جریان آن اختلاف و دسته‌بندی بین ارتش و بازیگران غیرنظامی به نحو فزاینده‌ای به صورت تصادفی اتفاق می‌افتد، تضمین عدم وجود ارتباط بین کارکنان محلی با طرفهای مختلف یک منازعه برای شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی اگر غیرممکن نباشد، وظیفه‌ای بسیار دشوار است. دوم آنکه، اگر این ارتباطات به طور قطع وجود داشته باشد، به واکنش خشونت‌آمیز در قبال حضور سازمان غیردولتی مجبور خواهد شد و بنابراین موجب می‌شود دقیقاً آنچه اتفاق بیفتد که سازمان غیردولتی تمایل داشت از طریق اتکا به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی از آن اجتناب کند.

علاوه بر این، موضوعاتی که به طور بالقوه دردسرساز هستند حتی اگر یک سازمان غیردولتی هزینه‌های اضافی، صرف و تنها از نیروی کار خارجی استفاده کند، باز هم باقی خواهند ماند. شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی و شعبه‌های فرعی آنان به منظور دستیابی به اقتصاد مقدار[3] اغلب توسط مشتریان و مراجعان مختلف در یک کشور خاص اداره خواهند شد. همانگونه که ما در سمینار تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و

---

1. Lifeguard
2. Armor Group

۳. افزایش تولید به منظور سرشکن کردن هزینه سربار Economy of Scale

شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در سال ۲۰۰۱ خاطرنشان کردیم، «برخی شرکتهای امنیتی خصوصی دارای حسن نیت ممکن است خدماتی به دیگر مشتریان ارائه نمایند که ماهیت نظامی بیشتری داشته باشد، حال آنکه در همان زمان مشغول کار برای نهادهای کمک‌رسان هستند.»(۴۹)

مورد سیرالئون را به خاطر آورید که در آنجا کارکنان شرکت پاسبان زندگی در نتیجه محافظت از معادن الماس به تبادل آتش با جنبش شورشیان یعنی جبهه انقلابی متحد مجبور شدند، حال آنکه این شرکت در همان زمان برای کمک‌رسانی به سازمان‌های غیردولتی به کار گرفته شده بود.(۵۰) علاوه بر این، شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی می‌توانند به طور ذاتی بی‌طرف نباشد و در حین انجام فعالیتهای خود با دولتها در ارتباط باشند. اینها عواملی هستند که ممکن است در فعالیت سازمان‌های غیردولتی هم تأثیر منفی بگذارند. به عنوان مثال پاسبان زندگی و بعدها صلیب جنوبی[1] در گذشته، علاوه بر ارائه خدمات به مشتریان خود در زمینه فعالیتهای بشردوستانه، قراردادهایی نیز با دولت سیرالئون در زمینه حفاظت از شیلات منعقد می‌کردند. ارتباط کارکنان یک شرکت خصوصی بین‌المللی امنیتی با دیگر شرکتها ممکن است وضعیت را حتی شکننده‌تر نماید. برخی از کارکنان پاسبان زندگی، زمانی کارمند این شرکت شدند که پیامدهای اجرایی،[2] یک شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی که به نفع دولت با جبهه انقلابی متحد در حال نبرد بود، در سال ۱۹۹۷ سیرالئون را ترک کرد. پیوس ساندوز، مدیر بخش ارتباطات و حقوق بین‌الملل کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، بدین نحو نسبت به این مسئله هشدار می‌دهد: «وقتی شما قراردادی با شرکتی داشته باشید که به نحوی فعالانه به نفع یک طرف وارد نبرد شده‌اید، اوضاع بسیار شکننده می‌شود.»(۵۱) اگر چه هیچ مورد مستندی وجود ندارد که نشان دهد این روابط پیامدهایی برای افراد بشردوست و فعالیتهایشان به دنبال داشته باشد، واضح است که احتمال چنین چیزی وجود دارد.

ممکن است سازمان‌های غیردولتی از تمامی اطلاعات ضروری به منظور تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد این رابطه‌های جایگزینی برخوردار نباشند. چنانچه پیشتر ذکر شد، علت این امر شاید تا حدی منحنی آموزشی نامعقول و دارای شیب تندی باشد که خدشه وارد شدن به سیستم زمامداری امنیتی و خواسته‌های بشردوستانه پس از دوره جنگ سرد عامل تحمیل آن بوده است. سطح ضرورت و فشار وقایع ممکن است از اعمال افکارعاقلانه دیگر جلوگیری کند.(۵۲) اما این نکته هم مطرح است که بازار شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هنوزتا بدان حد تکامل نیافته‌اند که امکان افشای کامل جزئیات آن وجود داشته باشد. پنهان ماندن مشتریان و عدم شفافیت، هر دو، هنجار محسوب می‌شوند. کارکنان یک سازمان غیردولتی ممکن است نه از فعالیتهای یک شرکت دیگر آگاه باشند و نه آن شرکت متعهد به بیان این فعالیتها برای آنان باشد. تأثیر عواقب

1. Cross Southern

2. Executive OutComes

این رفتار متوجه سازمان‌های غیردولتی و فعالیتهای عملی آنهاست. به عنوان مثال در اوگاندا فدراسیون صلیب سرخ و انجمن‌های هلال احمر هنگامی که متوجه شدند شرکت طرف قرارداد آنها با یک شرکت «پول دوست» بزرگتر و شناخته شده‌تر به نام سالادین[1] در ارتباط است، ارتباط خود را با آن قطع کردند.(۵۳) به طور مشابه، از آنجایی که هیچ مجموعه اطلاعات متمرکزی وجود ندارد که سازمان‌های غیردولتی بتوانند به منظور اطلاع‌رسانی در مورد تصمیماتشان از آنها استفاده کنند، شاید این امر برایشان مشکل باشد که بخواهند همپای شرکت‌هایی در جهان پیش بیایند که هزاران هزار قرارداد پیمان کاری فرعی، قرارداد خرید، ادغام و راه‌اندازی خطوط تولید جدید منعقد می‌کنند.

ظرفیت بخش امنیت دولتی و تقویت اثرات بهانه‌تراشی

از آنجایی که شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی اغلب برای تسهیل عملیات در حال انجامشان از کارمندان بومی کمک می‌گیرند، بیم آن می‌رود تغییر و جابجایی نیروی کار باعث شود افراد نیازمند آسیب‌پذیرتر شوند. در اینجا همانطور که وان برابانت می‌گوید، این سوال مطرح می‌شود که «آیا شما [سازمان‌های بشردوست] به خصوصی‌سازی امنیت کمک می‌کنید و بدین وسیله آنهایی که قادرند، با پرداخت پول امنیت را می‌خرند، در حالی که دیگران باید با ترس زندگی کنند یا شما می‌خواهید در ایجاد امنیت عمومی گسترده‌تر سهیم باشید.(۵۴) ممکن است برخی با این عقیده موافق باشند که از آنجایی که فراهم آوردن تمهیدات امنیتی معمولاً مسئولیت دولت است و از بودجه حاصل از مالیات تأمین می‌شود، بنابراین پرداخت پول به سرویس‌های امنیتی در زمانی که دولت دیگر این تمهیدات را فراهم نمی‌کند و جمع‌آوری مالیات نیز در حداقل مقدار ممکن است، امری صحیح است.(۵۵) اما، از آنجایی که شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی ممکن است مردم را از بخش امنیت دولتی جذب خود کنند تا آنان به عنوان کارمند بومی برایشان کار کنند، این امر به صورت حقیقی و بالقوه ظرفیت و توانایی دولت را پایین می‌آورد. پیش از این و در شرایط محیطی کشورهای توسعه یافته، برخی از این مسئله اظهار نگرانی کرده بودند که خدشه وارد کردن و تمرکززدایی از زمامداران امنیتی معاصر به تغییراتی در روند فعالیت و انگیزه پرسنلی منجر می‌شود که فعلاً در بخش امنیت مشغول به کار هستند.(۵۶) در جهان در حال توسعه که ساختارهای بخش امنیت اغلب ضعیف هستند، تأثیرات این امر احتمالاً شدیدتر است. در واقع، ضرورت روی آوردن به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در مرحله اول نشان‌دهنده این ضعف است. با این وجود در همان مرحله، شرایط به گونه‌ای است که تلاش برای تضمین امنیت همگان را باید کنار گذاشت و به جای آن به دنبال تضمین امنیت عده قلیلی بود.

---

1. Saladin

این مشکل را نمی‌توان به سادگی نادیده گرفت، زیرا ممکن است اثرات منفی بهانه‌تراشی‌های بشردوستانه را تقویت کند: بدون حضور نیروهای مداخله‌گر، غیرنظامیان ممکن است نتوانند از حفاظت فیزیکی مورد نیازشان برخوردار شوند. آدام رابرتز بر این باور است که «محافظت را به درستی نباید از ملزومات اضافی و موقت ارائه کمک‌های بشردوستانه دانست، بلکه این امر یکی از وجوه کلیدی واکنش جامعه بین‌المللی به جنگ‌ها و بحران‌ها محسوب می‌شود.»[۵۷] اما بهانه‌تراشی بشردوستانه از این یکپارچگی جلوگیری می‌کند. از نظر دایان پل نیروهای بشردوست شاید بتوانند رفاه و آسایش را تأمین کنند، اما آنها نمی‌توانند با مشکل نبود امنیت فیزیکی کنار بیایند، در حالی که غذا دادن به افراد گرسنه و مداوای افراد زخمی و آواره را می‌توان یک فعالیت حفاظتی دانست، پرداختن به این نیازها در زمانی که توجه کافی به ضرورت تأمین امنیت فیزیکی در برابر حملات مستقیم یا غیرمستقیم وجود ندارد، اهمیت خود را از دست می‌دهد. آنچه در واقع شکست در حفاظت از پرسنل است، اغلب در قالب بحران‌های بشردوستانه تعریف می‌شود و به این واقعیت توجه نمی‌شود که اصطلاح بشردوستانه که برخورد انسانی و محترمانه با مردم را نیز شامل می‌شود اغلب به معنای کمک‌های غذایی، تأمین سرپناه و مراقبت‌های بهداشتی تفسیر می‌شود. این جابجایی مانع توجه به مشکل واقعی می‌شود که عامل ضروری بودن استفاده از این خدمات است و احتمالاً نمی‌توان این مشکل را از طریق توزیع ملزومات کمکی حل کرد.[۵۸]

دیوید برایر، مدیر مؤسسه اوکسفام، در این مورد بی‌پرده‌تر سخن می‌گوید: «حفاظت از غیرنظامیان در برابر خشونت حیاتی‌تر از ارائه کمک‌های بشردوستانه است»[۵۹] همکاری بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی به نوبه خود حفاظت مورد نیاز غیرنظامیان را تأمین نمی‌کند، اگر چه این کار، انسانی است. علت آن است که شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی با توجه به جهت‌گیری دولت محورخود، تنها سرویس‌های دفاعی می‌فروشند. اما این واقعیت که جهت‌گیری‌های یک شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی، پرسنل بخش امنیتی و شاید حتی شایسته‌ترین و حرفه‌ای‌ترین افراد را از خود برانند، این احتمال را کاهش می‌دهد که تمهیدات حفاظتی در اختیار کسانی قرار گیرد که به آن نیاز دارند. حاصل کار آن است که نه تنها سازمان‌های غیردولتی خدمت‌رسانی در جهت آرمان‌های بشردوستانه را متوقف می‌کنند، بلکه ممکن است این کار باعث افزایش اثرات دردسرساز شود.[۶۰]

توانایی‌ها و رویکردهای فعلی در زمینه مدیریت تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی

در سالهای اخیر، آن دسته از سازمان‌های غیردولتی که با بکارگیری شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی مایل بوده‌اند، تلاش کرده‌اند به مسئله استانداردها و سیاستهای حاکم بر تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و

شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی هم بپردازند. برقراری ارتباطات روزافزون از طریق مجامعی مانند گروه امنیت تعاملی[1] و دیگر کارگاههای سازمان‌های غیردولتی در طول زمان، به ایجاد تصویری بهتر از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی مختلف کمک می‌کند که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به آن‌ها تکیه کنند. سازمان‌های غیردولتی به نحوی مشابه به تبادل اطلاعات و اندیشیدن در مورد اقدامات گذشته قادر هستند. اما آنچه هنوز وجود دارد عبارت است از تمایل عمومی و دیرپای سازمان‌های غیردولتی به عدم از دست دادن آزادی عمل مدیریتی خود به خاطر دستیابی به کارآیی یا انسجام بیشتر.(٦١) بنابر اعلام سازمان،[2] از یک دیدگاه «سازمان‌های غیردولتی نسبت به ابداع استانداردها، قوانین رفتاری یا دستورالعملهای مشترک مورد توافق بی‌تفاوت هستند، زیرا این کارها را تهدیدی برای انعطاف و استقلال نهادهای کمک رسان در موقعیتهای خاص و بی‌همتا می‌دانند.»(٦٢) دیدگاه دیگری که آر.سی.دی دانجر فیلد و دیگران به آن اشاره می‌کنند، تنها بر تداوم اصول اخلاقی بشردوستانه پافشاری نمی‌کند، بلکه در عوض بر استقلال و منحصر به فرد بودن هر سازمان بشردوستانه اصرار می‌ورزد: «سازمان‌های غیردولتی بخشی گسیخته از جهان شرکتهای تجاری هستند که مأموریت‌ها و اختیارات متفاوتی دارند که در جهت ارتقای هماهنگی رویکردها نیست و در قالب آن تمایلی به انتظام بخشیدن خود وجود ندارد.»(٦٣) در هر دو مورد، ممکن است سیاستها و مجموعه تصورات عملیاتی بی‌همتا و دیرپا قربانی استاندارد نمودن و مشارکت جامع سازمان‌های غیردولتی در زمامداری امنیتی معاصر شود.

سازمان‌های غیردولتی به علت وجود این مشکلات بار مسئولیتی بر دوش گرفته‌اند که باید بر عهده دولتها و سازمان ملل باشد. آنها به حل مشکلات این دو نهاد کمک می‌کنند یا حداقل به آنان کمک می‌کنند در زمینه مبادلات خود تصمیمات آگاهانه‌ای بگیرند. اگر چه محیط ژئوپلیتیک تغییر کرده و ماهیت اقدامات بشردوستانه پس از جنگ سرد به نحو چشمگیری متفاوت است، سازمان‌های غیردولتی همانند گذشته خواستار تکیه بر دولتها و سازمان ملل به منظور تضمین امنیت خود در زمان و مکان ضروری هستند.(٦٤) بنابراین، باید دانست که برای کمک به سازمان‌های غیردولتی یا ارائه اطلاعات مناسب قابلیت‌ها و سیاست‌های فعلی این بازیگران چیست؟

دولتها: باید اذعان کرد گسترش دامنهٔ مقررات دولتی در مورد شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در مرحله آغازین خود است. در حالیکه اکثر دولتها از قوانینی در زمینه بی‌طرفی و به کارگیری نیروهای خارجی در ارتش برخوردارند که بازتابی از هنجارهای حقوقی بین‌المللی محسوب می‌شود که تاریخ آن حداقل به زمان انعقاد پیمان لاهه در اوایل قرن بیستم باز می‌گردد، این قوانین عموماً کهنه و منسوخ هستند و برای مدیریت پدیده شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی مناسب به نظر نمی‌رسند.

1. InterAction Security Group
2. International Alert

تنها آفریقای جنوبی و ایالات متحده در مورد شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی که درون قلمروی آنها هستند قانون‌گذاری کرده‌اند. در آینده نزدیک احتمال دارد تنها انگلستان به این دو کشور بپیوندد. این کشور در سال ۲۰۰۲ برای قانون‌گذاری در این زمینه پیش‌نویس یک لایحه غیرالزام‌آور را تنظیم کرد.

با این وجود، اگر چه اکثر دولتهای جهان قوانین خاصی در مورد شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی ندارند، تجزیه و تحلیل اقدامات این سه دولت در زمینه مدیریت زمامداری امنیتی معاصر اقدام درستی به نظر می‌رسد. اول، از آنجا که شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی یک پدیده نسبتاً جدید است، اقدامات نظارتی این دولتها می‌تواند الگویی برای دیگران باشد. دوم، از لحاظ عملی، با در نظر گرفتن این نکته که این سه دولت پایگاه تعداد زیادی از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی جهان در قلمروی خودشان هستند، تأثیر بالقوه آنها در کمک به رابطه بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی قابل توجه است.

نکته قابل توجه دیگر این واقعیت است که قوانین موجود موجب تداوم استقلال عمل اقدامات بشردوستانه می‌شود. در آفریقای جنوبی، قوانین موجود در قانون مساعدت نظامی خارجی، تنها موارد مربوط به منازعه نظامی را شامل می‌شود و حتی در این حالت فعالیتهای بشردوستانه را از گستره این قوانین مستثنی می‌کند. این قانون تمام آن اقدامات را شامل می‌شود که نتیجهٔ آن پیشبرد و تحقق منافع نظامی یک طرف منازعه مسلحانه می‌باشد، اما فعالیتهای بشردوستانه و غیرنظامی را که با هدف کاستن گرفتاری غیرنظامیان حاضر در منطقه برخورد مسلحانه انجام می‌گیرد، شامل نمی‌شود.(۶۵) در مورد آمریکا، اینطور به نظر می‌رسد که تعامل بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در حوزه ترتیبات مبادلات بین‌المللی تسلیحاتی[1] قرار می‌گیرد، زیرا در این قانون خدمات دفاعی به معنای زیر است، «ارائه کمک و از جمله آموزش به اشخاص خارجی، چه در ایالات متحده یا خارج از آن و در زمینه طراحی، توسعه، مهندسی، ساخت، تولید، مونتاژ، آزمایش، تعمیر، نگهداری، تغییر، بکارگیری، غیرنظامی کردن، نابودی و ارزیابی یا استفاده از لوازم دفاعی.»(۶۶) هر چند ITAR به طور خاصی به فعالیتهای بشردوستانه نمی‌پردازد، در عمل مانع از اجرای این فعالیتها بر مبنای بخش ۱۲۰,۳ این قانون می‌گردد که در آن آمده است: «انتخاب لوازم دفاعی و سرویس‌های دفاعی پیش از هر چیز بر این مبنا انجام می‌شود که آیا آن سرویس یا وسیله ذاتاً ماهیت نظامی دارد یا خیر.»(۶۷) در حالیکه تحقیقات و بحث‌های در گرفته در انگلستان با انتشار پیش‌نویس لایحه یاد شده این مسئله را مطرح می‌کند که شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی چگونه می‌توانند عملیات سازمان‌های غیردولتی را به گونه‌ای بهتر تسهیل کنند، در پیشنهادات عملی مربوط به قانون‌گذاری، فعالیتهای سازمان‌های غیردولتی به حساب نیامده

1. International Traffic in Arnos Regulations (ITAR)

است.[۶۸] از قرار معلوم مسئله اصلی که در قوانین این کشور مدنظر بوده عبارت است از حفظ حرمت و استقلال فعالیت‌های بشردوستانه.[۶۹] پیامدهای همکاری بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی یا تأثیرات عملی فعالیت‌های بشردوستانه موجب نگرانی نبوده‌اند، اگر چه آنها هم موضوعات حساسی هستند.[۷۰] در اینجا یک برداشت از این وضعیت آن است که موافقت رسمی دولتی احتمالاً به نحو عمیقی استقلال موجود در فعالیت‌های بشردوستانه را از بین خواهد برد. فعالیتهای شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی و عملیات مطلق سازمان‌های غیردولتی که مورد حمایت شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هستند، در حوزه اختیارات دولت قرار خواهند گرفت و این امر احتمالاً رنجش خاطر فراوان جامعه دست‌اندرکار فعالیتهای بشردوستانه را موجب خواهد شد. اما در عوض در این کار یک برداشت بدبینانه هم وجود دارد که بر طبق آن این استقلال به تداوم بهانه تراشی بشردوستانه، عمداً و سهواً، کمک می‌کند، زیرا به نظر نمی‌رسد که دولتها به طور رسمی استفاده سازمان‌های غیردولتی از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی را تحریم کنند. بنابراین مقررات دولتی در عمل به همکاری بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی و حس استقلال منتج از آن نمی‌پردازند، هر چند این مسئله اساساً دلایل متفاوتی دارد که ممکن است حاصل منفعتی باشد که سازمان‌های غیردولتی و دولتها از این همکاری برای خود در نظر می‌گیرند.

علاوه بر این، مقررات موجود به میزان اندکی به طور غیرمستقیم در خدمت نیازهای سازمان‌های غیردولتی هستند: علت این امر آن است که در مقررات آمریکا و آفریقای جنوبی عمدتاً به توافق قراردادی توجه شده است تا معیارهای صدور مجوز و شرایط شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی. اگر چه شرکتها متعهد هستند که دولت متبوع خود آنها را ثبت کند تا امکان عقد قرارداد داشته باشد، هیچ سازوکاری برای تضمین این مسئله وجود ندارد که شرکتها بتوانند به نحوی ماهرانه آنچه را می‌فروشند تأمین کنند. علاوه بر این، هیچ پیش‌بینی برای ارزیابی وجود تخصص لازم در کارکنان شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی و بررسی وجود یا عدم وجود عیب و نقص در سوابق آنها در بخشهای امنیتی دولتی که مربوط به سوابقشان باشد صورت نگرفته است. این امر به عهده سیاستهای داخلی رایج در شرکتها گذارده شده که ممکن است شفاف و مناسب نباشد یا حتی اجرا نشوند. این بدان معناست که یک سازمان غیردولتی که نگران ایفای مسئولیت خود است با اعتماد به کیفیت خدماتی که شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی بر طبق قرارداد موظف به ارائه آن است، نمی‌تواند آسوده خاطر باشد. مسئله دیگر آن است که مقررات دولتی یک شرکت را ملزم به افشای گذشته، ساختار شرکتی، روابط و ترتیبات فعلی عقد قرارداد نمی‌کند. بنابراین، به عنوان مثال در مورد آمریکا، به غیراز مواردی که یک شرکت خصوصی بین‌المللی - امنیتی خواستار همکاری باشد، تنها جریان آزادی اطلاعات است که می‌تواند سازمان‌های غیردولتی و عموم مردم را در مقیاس وسیع از خدماتی که شرکتها ارائه می‌کنند و افرادی

که آنها را دریافت می‌کنند با خبر کند.(۷۱) تنها راهنمایی که سازمان‌های غیردولتی ممکن است در آینده بیابند به یک مورد انگلیسی مربوط می‌شود. حق انتخابهایی که در زمان تنظیم پیش‌نویس لایحه وجود دارد و نیز تلاش طرف‌های ذی‌نفع برای لابی کردن، مانند سازمان هشدار بین‌المللی[1] متضمن استفاده از ابزارهایی برای افزایش کنترل کیفیت و افزایش شفافیت شرکتهاست.(۷۲) اما، در حال حاضر دولت از نظارت و کنترل اندکی برخوردار است که به رفع نگرانی‌های سازمان‌های غیردولتی کمک نمی‌کند.

سازمان ملل: در حال حاضر سازمان ملل مشارکت سریع در مدیریت فراگیر عملیات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی به منظور رفع نگرانی‌های سازمان‌های غیردولتی در مورد ایفای حس مسئولیت و شفافیت آنها آمادگی ندارد. تنها ابزار نظارتی این نهاد جهانی بر نیروهای مزدور کنوانسیون بین‌المللی منع به کارگیری، استفاده، تأمین مالی و آموزش نیروهای مزدور است که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسیده است. رویکرد این کنوانسیون در قبال مسئله مزدبگیری افراد مزدور به شکل عمده‌ای کهنه و قدیمی بوده است و در مورد شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی مناسب نیست. این نکته‌ای است که ساندوز بدین شکل آنرا به رسمیت شناخته است: «تصور من این است که رویکرد اصلی این کنوانسیون امروزه مطرح نیست و مشکل امنیت شخصی نباید ضرورتاً مبتنی بر مسئله افراد مزد بگیر باشد، کاری که در قرن هفدهم انجام می‌شد.»(۷۳) به بیان ساده، این کنوانسیون برای رسیدگی به نوعی از فعالیتهای پولی طراحی نشده است که در آن مشروعیت از طریق فروش خدمات به دولتها و سازمان‌های «معتبر» و بازیگران غیردولتی حاصل می‌شود. علاوه بر این، بعید است، تغییراتی که باید انجام شود تا سازمان ملل از جایگاهی مرتبط با حل این مسئله برخوردار باشد، به زودی اتفاق بیفتد، البته این مسئله کمکی هم به رفع نگرانی‌های سازمان‌های غیردولتی نمی‌کند. در واقع، با توجه به گرفتاری هایی که مزدوران مزدبگیر برای سازمان ایجاد می کنند و خصومتی که اعضای کشورهای در حال توسعه اغلب با این مشکل دارند، مسئله یاد شده برای سازمان ملل به یک معضل مبدل شده است. به علت این تنش‌ها و ماهیت عموماً کند فرایندهای تصمیم‌گیری سازمان ملل، برخی چنین برآورد می‌کنند که ابداع قوانین مربوط به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در این سازمان تا ۲۰ سال آینده به نتیجه نرسد.(۷٤)

اما در سطح عملی، در حال حاضر عملیات سازمان ملل به شیوه‌ای بی‌وقفه با پدیده شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی درگیر است. به‌رغم تنش‌های موجود درون این نهاد جهانی، کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل، صندوق کودکان ملل متحد (یونیسف) و برنامه جهانی غذا همگی برای انجام فعالیتهای بشردوستانه پس از جنگ سرد به خدمات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی متکی هستند. این رویکرد

---

1. International Alert

دوگانه سازمان ملل در مجموعه خانواده سازمان‌های سازمان وجود دارد و نشان‌دهنده فشارها و مشکلات عملیاتی است که این سازمانها در عمل با آن مواجه هستند. نظام سازمان ملل، به مانند سازمان‌های غیردولتی به طور قطع نه در برابر تغییرات مصون بود و نه برای مواجهه با تحولات حوزه فعالیتهای بشردوستانه معاصر آمادگی داشت. هماهنگ کننده امنیتی سازمان ملل[1] فاقد بودجه کافی بود و طراحی این پست هم برای شرایط بی‌خطرتر جنگ سرد انجام شده بود.

همچنین، انتخاب اول سازمان یعنی تداوم اتکا بر ابزارهای حقوقی مانند کنوانسیون ایمنی سازمان ملل و کارکنان مرتبط با آن مصوب سال ۱۹۹٤ به نتایج مطلوب منجر نشد. اگر چه این کنوانسیون تا سال ۱۹۹۹ اجرا نشد، مشخص است که در این کنوانسیون هنجارهای رفتاری تنظیم نشده است. به عنوان مثال برای اولین بار در سال ۱۹۹۸، تعداد کارکنان غیرنظامی کشته شده از شمار تلفات نظامی سازمان ملل پیشی گرفت.(۷۵) در نتیجه، تنها ظرف چند سال اخیر توجه بیشتری به اقدامات امنیتی و ارتقای توانایی‌ها و قابلیت‌های هماهنگ کننده امنیتی سازمان ملل[2] معطوف شده است. همگی اینها وظایفی چالش برانگیز و درازمدت است که مستلزم ایجاد تحول در نگرش‌ها و رویه‌ها و تلاش برای تأمین بودجه است. در واقع از ۱۳ کشوری که قبلاً ذکر شد و تعداد زیادی از فعالان بشردوست در آنها جان خود را از دست داده بودند، تنها یک کشور، این کنوانسیون را به تصویب رساند.(۷٦) نکته ناامید کننده دیگر آن است که تنها ۱۲ دولت برای تأمین بودجه فعالیتهایی اقدام کردند که هدف از انجام آنها افزایش ظرفیت بوده است. بنابراین، سازمان ملل نیز مانند سازمان‌های غیردولتی با مشکلات مشابهی مواجه بوده و از انگیزه‌های یکسانی برای روی آوردن به شرکتهای خصوصی بین‌المللی امنیتی برخوردار است: آنها پاسخگو هستند و از فرامین بشردوستانهٔ آنان تبعیت می‌کنند و می‌توانند خدمات ضروری برای پیشبرد استراتژی‌های بازدارنده و حفاظتی ارائه نمایند.

با وجود آنکه موضوع شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در چنین سطحی مطرح است، محدودیتهایی بر درون دادهایی وجود دارد که سازمان ملل می‌تواند برای هدایت روابط بین سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی فراهم نماید. به طور قطع، سازمان ملل با توجه به این روند و در کنار دولتها می‌تواند در عملیات سازمان‌های غیردولتی دخالت و مسئولیت عقد قراردادهای دست دوم را به سازمان‌های غیردولتی واگذار کند. از یک سو، سازمان‌های غیردولتی دارای انعطاف، توانایی و آمادگی برای انجام فعالیتهایی هستند که آنها را به گزینه‌ای ایده‌آل برای انجام فعالیتهایی مبدل می‌کند که از سوی سازمان ملل مجاز دانسته شده است. از سوی دیگر این نگرانی کماکان وجود دارد که تأیید و صحه‌گذاری سازمان ملل بر فعالیتهای

1. UNSECOORD
2. UNSECOORD

سازمان‌های غیردولتی در استقلال آنها تأثیر بگذارد و به طور بالقوه آنها را تحت قیمومیت سیاسی قرار دهد. اما سازمان ملل هنوز خط‌مشی‌ها و شیوه‌هایی در مورد نحوه استفاده از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی که به نظر می‌رسد به آزادی سازمان‌های غیردولتی بیشتر لطمه می‌زنند، تنظیم نکرده است. شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی در پایگاه داده‌های مقرری بگیران سازمان ملل، در زمرهٔ سازمان‌های سازمان ملل و مرتبط با سازمان ملل قرار گرفته‌اند، اما ارائه این خدمات ضرورتاً به معنای حمایت رسمی از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی نیست. تنها خط مشی ویژه‌ای که به عملیات در صحنه عمل مربوط می‌شود از حاکمیت و تسلط کشورهای عضو و ماهیت دولت محور بازار شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی پشتیبانی می‌کند. مارتین باربر مدیر بخش تدوین و حمایت از سیاستها در دفتر هماهنگی امور بشردوستانه سازمان ملل این مسئله را چنین شرح می‌دهد: «معیار اصلی برای استفاده از شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی آنها را ملزم به ثبت خود توسط دولت کشوری می‌کند که در قلمروی حاکمیت آن در حال فعالیت هستند، علاوه بر این دولتها باید مجوز به کارگیری شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی برای اجرای یک قرارداد خاص را صادر کنند.[۷۷] به طور خلاصه اگر چه ترتیبات میدانی سازمان ملل از زوال و از بین رفتن هر چه بیشتر استقلال سازمان‌های غیردولتی جلوگیری می‌کند، این ترتیبات نه بینش لازم برای جهت‌گیری‌های مدیریتی در اختیار سازمان‌های غیردولتی قرار می‌دهد و نه تضمینی برای کنترل کیفیت به حساب می‌آید.

نتیجه‌گیری

در محیط پس از جنگ سرد، سازمان‌های غیردولتی بشردوست بر سر یک دوراهی قرار گرفتند. تکیه صرف بر ویژگی‌های اخلاق بشردوستانه از ارزش و اعتباری مشابه با گذشته برخوردار نبود، اما در صورت دوری گزیدن از این اخلاق یا حداقل گام برداشتن برای بهبود این وضعیت، به همان اندازه مشکل ایجاد می‌شد. آنچه به این معضل شدت می‌بخشد این واقعیت است که سازمان‌های غیردولتی از تضمین‌های امنیتی که به آنها عادت و در سایه آنها رشد کرده‌اند برخوردار نیستند، حق آنها برای فعالیت، بدون آنکه مزاحمتی برایشان ایجاد شود دیگر به رسمیت شناخته نمی‌شود و آنها در معرض توطئه‌های سیاسی دولتها در سطوح مختلف هستند. به کارگیری شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی اگر چه ممکن است برخی از نگرانی‌های سازمان‌های غیردولتی را کاهش دهد، اما دیگر نگرانی‌ها را حل نشده باقی می‌گذارد و مشکلات جدیدی ایجاد می‌کند که باید مدیریت شوند. سازمان‌های غیردولتی تاکنون به سهم خود بیش از آنچه در سیاستهای استاندارد شده در حال تدوین وجود دارد، برای دستیابی به استقلال سازمانی و عملیاتی تلاش کرده‌اند. سیاستهایی که به صورت مشترک به سازمان‌های غیردولتی اجازه می‌دهند وارد ساختار یکپارچه زمامداری امنیتی معاصر شوند. موانع

درازمدتی بر سر راه وجود دارد که برای به وقوع پیوستن تحولات باید بر آنها غلبه کرد. همچنین دولتها هم در زمینه تطبیق دادن خود با ماهیت اداره امور امنیتی معاصر بسیار کند عمل کرده‌اند. بنابراین مقررات گسترده دولتی در مورد شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی هنوز به یک واقعیت بین‌المللی مبدل نشده است. قوانین موجود مشکلات سازمان‌های غیردولتی را حل نمی‌کند و ممکن است تداوم استقلال فعالیتهای بشردوستانه و ابدی شدن بهانه‌های بشردوستانه را موجب گردد. اما دستورالعمل‌های محدودی که سازمان ملل ارائه می‌دهد تنها برای تضمین جنبه‌های مربوط به حاکمیت بر بازار شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی به درد می‌خورد. اساساً، اگر چه می‌توان مدعی شد گسترش ساختارهای مدیریت منسجم بخش‌های امنیت دولتی وظیفه‌ای درازمدت و در جریان است، واضح است طرفهای ذی‌نفع که نگرانی‌هایی در مورد این شاخص زمامداری امنیتی دارند بر حسب منافع و توانایی‌هایشان به گروههای مختلف تقسیم می‌شوند. بنابراین به نظر می‌رسد سازمان‌های غیردولتی کماکان مجبور هستند با یکنواختی‌ها و تعاملات مربوط به انجام فعالیتهای بشردوستانه معاصر دست و پنجه نرم کنند که تعامل سازمان‌های غیردولتی و شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی نیز آن را آشکارتر از همیشه کرده است.

در مورد آینده، جالب توجه خواهد بود که چگونگی مدیریت این حوزه‌های کسالت‌آور توسط سازمان‌های غیردولتی را شاهد باشیم و این مسئله را ارزیابی کنیم. ممکن است سازمان‌های غیردولتی تا بدان حد تغییر کنند که اهداکنندگان کمک، به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی بیشتر نزدیک شوند و ماهیت خدشه‌دار شونده زمامداری امنیتی را بپذیرند. این امر برخی نگرانی‌های سازمان‌های غیردولتی را در مورد وجهه‌شان بهبود خواهد بخشید. اما این تحول تحت تأثیر آموزش‌های خود سازمان‌های غیردولتی و کمک‌های آنان به صنعت شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی قرار می‌گیرد، فرایندی که به نتیجه رسیدن آن شاید یک نسل به طول بینجامد.[۷۸] تصریحات رابرت ماندل در همین زمینه چشمگیر است: «سیاست‌گذاران و دولتهایشان در مورد انواع قابل پذیرش اعمال فشار خصوصی، زمان اعمال آن و اینکه چه کسی آن را اعمال کند باید بیشتر بحث کنند.[۷۹] اما وقتی بحث به زمامداران امنیتی معاصر می‌رسد، با توجه به اختلاف و دسته‌بندی‌های بین سازمان‌های غیردولتی و درون آنها پیشبرد بحث کار ساده‌ای نیست، اقدامی که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند انجام دهند، مشارکت در گفتگویی گسترده‌تر با شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی خارج از موقعیت بحران زده است، اگر چه آنان باید مراقب نگرش‌ها و تمایلات فعلی اهداکنندگان باشند.[۸۰] این امر نشان‌دهنده ارتباطات سازمان‌های غیردولتی با شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی است و شاید به تک تک شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی کمک کند تا حساسیت‌های رسیدگی به چنین مواردی و نیز نیازهای مراجعان بشردوست خود را بهتر درک کنند. در واقع حس ضرورت برای مشارکت در چنین دیالوگی تنها به خاطر تعیین بهترین نحوه مقابل

سازمان‌های غیردولتی با خطراتی نیست که برای انجام فعالیتهای بشردوستانه در محیط پس از جنگ سرد وجود دارد. مواردی وجود داشته که در قالب آنها، کارکنان مجروح شده یا اعضای خانواده کارکنان فوت شده سازمان‌های بشردوست را تحت تعقیب قرار داده‌اند. در حالیکه انگیزه اولیه سازمان‌های غیردولتی برای رجوع به شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی حفاظت از افراد بشردوست بوده است تا مساعدت‌های انسانی قابل ارائه باشند، مسئله دیگری که هم اکنون مطرح است تمایل کارکنان برای پیوستن به یک سازمان غیردولتی در مرحله اول است. در این زمینه، استفاده از خدمات شرکتهای خصوصی بین‌المللی - امنیتی تا تمایل به کار کردن برای سازمان غیردولتی تضمین شده به نحو فزاینده‌ای مورد نیاز است.[۸۱] به بیان دیگر، هنگامی که فشارهای عملیاتی و منافع بازیگران متعدد موجود را به حساب می‌آوریم، متوجه می‌شویم زمامداری امنیتی پس از جنگ سرد با حضور متحدان و دوستان عجیبی ادامه یافته است و ادامه خواهد یافت.

فصل سوم

تروریسم بین‌المللی

قاچاق‌چیان مواد مخدر، شبکه‌های تروریستی و استراتژی‌های حکومتی بد فرجام

تألیف: مایکل کنی
ترجمه: عبدالله قنبرلو

مقدمه

رییس جمهور ریگان در ۸ آوریل ۱۹۸۶ رهنمود تصمیم امنیت ملی (NSDD) شماره ۲۲۱ را امضا کرد. وی در این رهنمود «گسترش قاچاق مواد مخدر در سطح جهانی» را به مثابه تهدید امنیتی ایالات متحده و شرکای دموکراتیکش در نیمکره غربی اعلام کرد. درست سه ماه پیش از آن، رییس جمهور رهنمود دیگری (NSDD شماره ۲۰۷) را امضا کرده بود که در آن تهدید فزاینده گروه‌های تروریستی علیه امنیت آمریکا مورد تأکید قرار گرفته بود. گروههایی که برای حمله به «شهروندان و تأسیسات ایالات متحده به ویژه در خارج» مصمم بودند.(۱) این دو رهنمود که در واکنش به تحولات نوین در حوزه‌های تروریسم و قاچاق مواد مخدر صادر شده بودند، اولویت‌بندی اهداف سیاست خارجی، خطوط کلی استراتژی‌های اجرایی خاص، نقش‌ها و مسئولیت‌های کارگزاری‌های فدرال را معین می‌کردند. در واقع، دهه ۱۹۸۰ دهه رشد این دو حرفه نامشروع بود. طبق اطلاعات و داده‌های حکومت ایالات متحده در بخش عمده‌ای از این دهه، در عین حال که بنگاه‌های فراملی قاچاق، بازارهای مواد مخدر ایالات متحده را مملو از کوکائین می‌کردند، شمار حملات تروریستی علیه ایالات متحده و کشورهای دیگر نیز افزایش می‌یافت.(۲) رویدادهای قابل توجهی چون تیراندازی میامی دیدلند مال[1] در

---

1. Miami Dadeland Mall

سال ۱۹۷۹ که مقامات مجری قانون آن را به دستجات کلمبیایی قاچاق مواد مخدر نسبت دادند و هواپیماربایی پرواز شماره ۸۴۷ تی دابلیو ای (TWA) توسط مبارزان حزب الله در سال ۱۹۸۵،* به طور چشمگیری حاکی از مورد خطر قرار گرفتن امنیت عمومی توسط بازیگران غیردولتی و به تبع آن، نیاز متناسب به یک سیاست پاسخ دهنده هماهنگ‌تر از سوی ایالات متحده و متحدانش بود.

بی‌تردید، دهه ۱۹۸۰ اولین دهه‌ای نبود که در آن، بازیگران خصوصی، منافع امنیتی مشهود ایالات متحده و دیگر اعضای دارای حاکمیت نظام وستفالیایی را مورد تهدید قرار دادند. دولت‌ها، قرن‌هاست که با مزدوران قاچاق‌چیان کالا، افراط‌گرایان مذهبی و دزدان دریایی فراملی در مبارزه به سر برده‌اند.[۳] اما در حالی که *قاچاق‌چیان مواد مخدر و تروریست‌ها طی نسل‌های متوالی، از فعالیت‌های غیرمجاز خود بهره‌برداری کرده‌اند، به صورت تاریخی*، بُعد بین‌المللی فعالیت‌های آنها در حد تکنولوژی ارتباطی و حمل و نقل در دسترس آنها بوده است. ظهور، پیشرفت و انتشار گسترده برنامه‌های تلویزیونی، مسافرت‌های تجاری هوایی، ارتباطات تلفنی و مکاتبه‌ای، تکنولوژی ارتباطی کامپیوتری و دیگر تحولات تکنولوژیک جامعهٔ فراصنعتی، سرعت و اطمینان‌پذیری جریان‌های فرامرزی مردم، ایده‌ها، سرمایه و کالاها را افزایش داده است. ترکیب تحولات تکنولوژیکی گسترده و آزاد شدن بازارهای تجاری و مالی از قید و بند مقررات حکومتی، فواصل جغرافیایی را کوتاه کرده و هزینه‌های نسبی مبادلات بین‌المللی را کاهش داده است. بُعد نامحسوس‌تر جهانی شدن این است که این تکنولوژی‌ها به کلیه شرکای مشتاق و توانا، اعم از اینکه آنها متخصص نقل و انتقال گل‌های تازه چیده شده، ریز پردازنده‌ها و هیدروکلورید کوکائین باشند یا نه، به افراط‌گرایان فعال در ورای مرزهای ملی، منفعت می‌رسانند.

همان طور که از اضطرار لفظی رهنمودهای شماره ۲۰۷ و ۲۲۱ برمی‌آید، دولت ریگان از این تحول بنیادین آگاه شده بود. توسعه مفاهیم سنتی امنیت اغلب پدیده‌ای مربوط به دوره پس از جنگ سرد تصور می‌شود، اما از آن جا که رئیس جمهور و کنگره به شکل فزاینده‌ای امنیت ملی را در چارچوب حفظ شهروندان، سرزمین و ارزش‌های آمریکا از خرابکاری‌های ناخواسته جانیان یا قاچاق‌چیان مواد مخدر تعریف می‌کردند، تحول مزبور طی دهه ۱۹۸۰ آغاز شده است. نکته جالب اینکه در همان زمان که بسیاری از محققان روابط بین‌الملل به پارادایم‌های نظری جا افتاده دولت محور در سیاست جهانی متکی بودند، دولت ریگان – که درست یا غلط به فعالیت در زمینه‌سازی برای فروپاشی تنها ابرقدرت رقیب چهار دههٔ گذشته منتسب شده است – خود را در مواجهه با مجموعه متنوعی از تهدیدات امنیتی‌ای می‌دید که نه از رقبای دارای حاکمیت، بلکه از بازیگران غیردولتی علی‌الظاهر ضعیف ناشی می‌شدند.

---

*. ذکر این مطلب در این کتاب به منظور رعایت امانت در ترجمه است و به منزله تأیید آن از سوی پژوهشکده مطالعات راهبردی نیست براساس همین رویکرد این پژوهشکده از تأیید دیدگاههای نویسندگان مقالات این کتاب در زمینه اتهام تروریسم و هراس‌پروری به نیروهای آزادی‌خواه و ضد اشغال‌گری اجتناب می‌کند. (مترجم)

اگر تروریسم و قاچاق فراملی دو چالش دولت‌های معاصر در حفاظت از شهروندان خود از خشونت سیاسی و مواد مخدر روان‌گردان را مورد تأکید قرار می‌دهند، برنامه‌های ضدتروریستی و ضد مواد مخدری دولت‌ها نیز افزایش قدرت دولت‌ها در تلاش برای ایجاد پیوند میان این شکاف‌های رشد کننده در تدابیر حکومتی[1] را برجسته می‌سازند. طی ۲۵ سال گذشته بودجه‌های مربوط به فعالیت‌های ضدتروریستی و کنترل مواد مخدر آمریکا به طور منظم افزایش یافته و به منظور حفاظت ملت از تهدیدات امنیتی فراملی، کارگزاری‌های مجری قانون [ویژه‌ای] به کار گماشته شده‌اند. از سال ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۹ تعداد کارگزاران شعبه‌های اداره اجرایی مواد مخدر (DEA)[2] ایالات متحده که یک کارگزاری برجسته فدرال برای اجرای قوانین ضدمواد مخدر در داخل و خارج آمریکا به حساب می‌آید، از ۱۸۹۶ به ٤٥٢٧ افزایش یافته است. طی همین دوره، بودجهٔ سالانه این کارگزاری از ۲٤٤ به رقم ۱٤۷۷ میلیون دلار رسیده است.(٤) بین ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۹ تعداد کارگزاران اداره بازرسی فدرال (FBI)[3] که در زمینه بازرسی‌های تروریسم فعال بوده‌اند، از ۵۵۰ به ۱۳۸۳ افزایش یافته و در عین حال [بودجه سالانه] برنامه ضدتروریستی این کارگزاری از ۷۸/۵ به ۳۰۱/۲ میلیون دلار رسیده است.(٥) از زمان حادثه تراژیک ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، FBI به گسترش فعالیت‌های ضدتروریستی به عنوان یک اولویت نگریسته و در این زمینه ۵۰۰ کارگزار دیگر را برای فعالیت در بازرسی‌های مربوط به تروریسم به کار گماشته است.

برنامه‌های ضدتروریستی و کنترل مواد مخدر ایالات متحده به طور سنتی بر کاهش «عرضه» مواد مخدر غیرمجاز و تروریسم متمرکز بوده است. از آغاز دهه ۱۹۸۰ سیاست‌های کنترل مواد مخدر ایالات متحده بر کاهش عرضه تمرکز داشته است که در این زمینه برنامه‌های ریشه کنی محصولات[4] تخدیری غیرمجاز، تخریب آزمایشگاه‌های پردازش،[5] توقیف جریان‌های مواد مخدر، دستگیری قاچاقچیان و فروشندگان مظنون و مصادره درآمدهای مواد مخدر را در دستورکار قرار داده است. در کلمبیا، مجریان قانون، تحلیل‌گران اطلاعاتی و سربازان نیروهای ویژه آمریکایی به منظور اعمال چنین سیاست‌هایی با همتایان خود در کشور میزبان به همکاری نزدیک پرداخته‌اند. این استراتژی کاهش عرضه به نتایج قابل توجهی رسیده است. طی دهه ۱۹۹۰، مجریان قانون کلمبیایی هزاران نفر از قاچاقچیان مظنون مواد مخدر را دستگیر، چندین تُن مواد مخدر را

1. governance

2. Drug Enforcement Administration

3. Federal Burea of Investigation

4. Crops

5. Processing

توقیف و معادل میلیون‌ها دلار از دارایی‌های غیرقانونی را ضبط نمودند. به علاوه، بین ۱۹۸۹ و ۱۹۹۶ مقامات پلیس تقریباً کلیه مهره‌های اصلی «کارتل‌های» کوکائین موسوم به مدلین[1] و کالی[2] را یا دستگیر کردند یا کشتند حکومت ایالات متحده در راستای تمایل خود مبنی بر رسیدن به نتایج مشابه در مبارزه علیه تروریسم استراتژی‌های مشابه سرزنی[3] را در صدر استراتژی ضدتروریستی بین‌المللی خود قرار داده است. در واقع اعضای اجتماع اطلاعاتی[4] چنین اذعان می‌کنند که حملات مربوط به اجرای [قوانین] مواد مخدر در کلمبیا طی دهه ۱۹۹۰ به صورت مدل‌هایی برای عملیات ضدتروریستی امروزی در افغانستان، پاکستان، یمن و فیلیپین در آمده است.(٦)

اما اگر جنگ مواد مخدر در کلمبیا به صورت الگوی اصلی واشنگتن در مبارزه علیه تروریسم در آمده است، سیاست‌گذاران باید هوشیار باشند تا درس‌های ناشی از این الگو را دریابند. اخبار رسیده از کلمبیا آنچنان که برخی نتایج سیاست‌ها و برخی مقامات رده بالا حکایت دارند، امیدوار کننده نیست. سیاست‌های کاهش عرضه که طی ۲۵ سال گذشته در کلمبیا اتخاذ شده‌اند، در حذف تجارت غیرقانونی مواد مخدر کشور موفقیت لازم را نداشته‌اند. در واقع، طی ٦ سال پس از حبس مهره‌های اصلی، یعنی از سال ۱۹۹٦ تا سال ۲۰۰۱ میزان افزایش تولید بالقوه کوکائین در کلمبیا از ۳۰۰ تن به ۷۳۰ تن تخمین زده شده که گویای ۱٤۳ درصد افزایش است.(۷) یک تبیین برای این نتایج ناامید کننده را می‌توان در ساختارهای سازمانی و سازگارپذیری مؤسسات قاچاق کننده[5] کلمبیایی دانست. این شبکه‌های سیال که به آسانی متشکل می‌شوند، مشابهت‌های متعددی با مجموعه دیگری از بازیگران غیردولتی‌ای دارند که از زمان اقدام دولت بوش به جنگ مذهبی متهورانه برای ریشه‌کنی تروریسم از بافالو[6] تا بغداد طی دو سال گذشته، برای سیاست‌گذاران محوریت یافته‌اند. آن چنان که طبق تذکرات مکرر مقامات ارشد دولت، جنگ با ترور راهی طولانی است، در یک تحلیل تطبیقی در باب شبکه‌های تروریستی و مؤسسات قاچاق مواد مخدر و همچنین تلاش‌های حکومت برای انهدام آنها به نتیجه مشابهی می‌رسیم.

این فصل با برجسته کردن تکامل تجارت مواد مخدر در کلمبیا و تلاش‌های ایالات متحده و کلمبیا در دهه ۱۹۹۰ برای اجرای قانون مواد مخدر به ارزیابی نکات فوق می‌پردازد. آموزندگی مورد کلمبیا فقط به خاطر

1. Medellin
2. Cali
3. headhunting
4. intelligence community
5. trafficking enterprises
6. Buffalo

تشابهات متعدد میان مؤسسات قاچاق و شبکه‌های تروریستی بنیادگرایی این کشور از جمله از جهت چندبخشی بودن و گرایش به سازگاری سازمانی نیست، بلکه به خاطر شدت اقدامات [دولت‌های] ایالات متحده و کلمبیا برای تعقیب، دستگیری و افشاء گروه‌های عمده قاچاق نیز می‌باشد. با این حال، تعداد قلیلی از کشورها در این مبارزه علیه مواد مخدر همکاری نزدیک داشته‌اند که آن هم بیشتر با ایالات متحده بوده است. در کلمبیا در سال‌های اخیر به‌رغم تلاش‌های ضدتروریستی یا شاید بخاطر همین تلاش‌ها، تجارت غیرقانونی مواد مخدر، اشکال ریز و اتمیزه شده‌ای به خود گرفته است، در عین حال که میزان تولید کوکائین و هروئین برای مصرف کنندگان مواد مخدر ایالات متحده و اروپا بیشتر شده است. تحولات صنعت پساکارتلی[1] مواد مخدر در کلمبیا، ارائه کننده درس‌هایی تأمل برانگیز برای آنهایی است که در پی اجتناب از تکرار خطاهای سنگین در مبارزه علیه مواد مخدر می‌باشند.

پیدایش شبکه‌های کوکائین کلمبیایی

زمان پیدایش «کارتل‌های»(۸) کوکائین کلمبیا را می‌توان از دهه ۱۹۷۰ دانست که در آن زمان کارآفرینان خصوصی متعدد تلاش می‌کردند با انتقال مقادیر کمی مواد مخدر از اکوادور، بولیوی و پرو به کلمبیا (که در آنجا مواد مخدر پیش از انتقال نهایی به سمت شمال، در لابراتوارهای موقتی مرحله تکمیلی را می‌گذرانند) در بازارهای مواد مخدر ایالات متحده برای کوکائین تقاضا ایجاد نمایند. این افراد با گذشت زمان و انجام مبادلات مکرر به توسعه شبکه‌های فراملی حمل و نقل و توزیعی پرداختند که قادر به حمل و نقل و توزیع چندین تن محموله کوکائین در یک سال بودند. این شبکه‌های چرخه‌ای دارای یک گروه مرکزی[2] بودند که به هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها میان گروه‌های کارکردی[3] مختلف از جمله عرضه کنندگان اصلی کوکائین، آزمایشگاه‌های پردازش، شبکه‌های حمل و نقل و گروه‌های توزیع می‌پرداخت تا کوکائین را به خرده فروش‌های مستقل و سودهای حاصله را به رهبران و سرمایه‌گذاران شبکه برساند.(۹) در حالی که گروه‌های مرکزی عموماً در کلمبیا مستقر بودند، گره‌های حمایتی اغلب در کشورهای مختلفی مثل بولیوی، پرو، گواتمالا، مکزیک، جمهوری دومنیکن، اسپانیا، هلند و ایالات متحده قرار داشتند. مشارکت کنندگان در فعالیت‌های فرامرزی حمل و نقل یا توزیع عمده به منظور کاهش نفوذ مجریان قانون اغلب در قالب هسته‌ها یا گروه‌های کاری کوچک تقسیم‌بندی شده بودند، به طوری که در جریان تحویل مقادیر عمده‌ای از مواد مخدر به عمده

1. post – cartel
2. core group
3. functional nodes

فروشان مستقل یا انجام سایر فعالیت‌های پرخطر، ارتباط نزدیک خود را با گروه‌های مرکزی حفظ و در عین حال از رویه‌های پیچیده لازم تبعیت می‌کردند.

گروه‌های مرکزی با هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها، تأمین امنیت و نیز تهیه منابع لازم از سوی سرمایه‌گذاران مستقل، شبکه‌های خود را هدایت می‌کردند. آنها همچنین اطلاعات لازم درباره فعالیت‌های اجرایی حکومت در حوزه مواد مخدر را جمع‌آوری و اختلافات میان گروه‌های مختلف را حل و فصل می‌کردند. اگر اشتباهی رخ می‌داد، براساس روابط غیررسمی مبتنی بر پاسخ‌گویی عمودی می‌بایستی گره‌های پیرامونی به مرکز پاسخ‌گو می‌شدند که این امر مهره‌های اصلی و سرمایه‌گذاران را از خطر سرقت یا سایر بی‌قطعیتی‌های مشکل‌ساز حفظ می‌کرد. اختیار تصمیم‌گیری در اصل با مرکز بود، به طوری که یک یا چند مهره اصلی، مرجع هدایت امور یک مؤسسه فراملی بودند. پایین‌تر از مهره‌های اصلی، «مدیران» قرار داشتند که مسئولیت امور کلانی چون حمل و نقل و توزیعات عمده به عهده آنها بود. پایین‌تر از مدیران، کارکنان هسته بودند که بخش عمده‌ای از امور روزانه مؤسسه را انجام می‌دادند. مهره‌های اصلی یا همدستان مورد اعتماد آنها تلاش می‌کردند از طریق برقراری ارتباط مستمر با مدیران مستقر در خارج، اقدامات خود را تحت کنترل نگه دارند که این فرایند غالباً از طریق واسطه‌هایی انجام می‌شد که به صورت لایه حفاظتی در برابر نفوذ مجریان قانون عمل می‌کردند.

مجریان قانون در کشورهای کلمبیا و ایالات متحده در شناسایی وسعت و پیچیدگی شبکه‌های قاچاق کلمبیا کند عمل می‌کردند. طی دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ از آنجا که تمرکز اصلی کارگزاری‌های پلیس بر قاچاق حشیش و هروئین بود، قاچاق‌چیان کلمبیایی کوکائین قادر بودند امور خود را به آسانی و آزاد از فشار قانون انجام دهند. در عین حال که مجریان قانون تعدادی از قاچاق‌چیان کوکائین را از طریق بازرسی‌های پیچیده، آماج فعالیت‌های خود قرار داده بودند، چنین تلاش‌هایی به صورت پراکنده جریان داشت و صنعت نوظهور کوکائین کلمبیا تضعیف نشد. در حول و حوش نیمه دهه ۱۹۸۰ مقامات ایالات متحده و کلمبیا در برابر خطر چند شبکه چرخه‌ای به خصوص مؤسسات مشهور مدلین و کالی کاملاً هماهنگ بودند. مجریان قانون مواد مخدر کلمبیا به کمک ایالات متحده بین سال‌های ۱۹۸٤ و ۱۹۸۸ ضمن تخریب آزمایشگاه‌های پردازش، توقیف محموله‌های کوکائین، دستگیری و بعضاً تحویل قاچاق‌چیان رده‌های متوسط و پایین‌تر [به دولت متبوع خود]، چندین بار به سرکوب و قلع و قمع رهبران این مؤسسات فراملی پرداختند. در هر حال، این یورش‌ها کوتاه‌مدت بودند و بر مهره‌های اصلی گروه مرکزی که ترتیبات امنیتی آنها از یک سو به فساد ماهرانه مقامات دولتی و از سوی دیگر به تداوم فعالیت‌های غیرمجاز آنها با آزادی قابل توجه از دخالت حکومت منجر شده بود، تأثیر عمده‌ای نداشتند.

طی دهه ۱۹۸۰ مقامات پلیس محموله‌های کوکائین چند تنی متعددی در ایالات متحده کشف نمودند که حاکی از ظرفیت در حال رشد شبکه‌های قاچاق کلمبیا بود. حتی زمانی که بزرگترین این توقیف‌ها نتوانست به ،سترسی‌پذیری مواد مخدر لطمه جدی بزنند، متأسفانه آشکار شد همان‌گونه که یکی از مقامات پیشین DEA ظهار کرده بود، «توانایی این کارتل‌ها برای تولید کوکائین بسیار بیشتر از ظرفیت ما برای توقیف آنهاست».(۱۰) :اده‌های حکومت ایالات متحده در مورد قیمت‌های کوکائین مؤید این اظهارات است: طی دهه ۱۹۸۰ میانگین تخمینی قیمت کوکائین در سطح «توزیع کننده»[1] از ۲۰۱ دلار در هر گرم در سال ۱۹۸۱ به ۶۸ دلار در سال ۱۹۸۹ سقوط کرد. طی همین دوره درجه خلوص تخمینی کوکائین در همین سطح معامله از ٤٤ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۷۱ درصد در سال ۱۹۸۹ صعود کرد.(۱۱) واضح است که استراتژی ضدمواد مخدر نیازمند تغییر است.

استراتژی مهره اصلی

در سال ۱۹۹۲ DEA یک ابتکار کاهش عمده [در جهت مبارزه با مواد مخدر] را معرفی کرد که به سرعت به صورت برنامه ضدمواد مخدری این کارگزاری در آمد. *استراتژی مهره اصلی که برای برچیدن مؤسسات صلی مواد مخدر روی قوای بازرسی و اطلاعاتی DEA تأکید داشت، استفاده حریم‌شکنانه* از تکنولوژی‌های الکترونیکی مراقبتی مثل کنترل کننده‌های مکالمات تلفنی،[2] ثبت کننده‌های شماره تلفن[3] و ابزارهای مبدأیاب ارتباطات الکترونیکی[4] را تجویز کرد. یک مهره اصلی به صورت رهبر یک مؤسسه قاچاق بین‌المللی تعریف می‌شد که پروسه تولید، حمل و نقل و توزیع مقادیر عمده کوکائین یا هروئین و نیز عملیات مالی سازمان را هدایت می‌کند. DEA امیدوار بود با از کار انداختن مهره‌های اصلی و برچیدن اقدامات غیرقانونی آنها «دسترسی‌پذیری مواد مخدر در ایالات متحده را به طرز قابل توجهی کاهش دهند».(۱۲)

رهبران چندین شبکه چرخه‌ای کلمبیا آماج اصلی استراتژی جدید بودند. در واقع لیست اولیه مهره‌های اصلی در برگیرنده مشخصات قاچاق‌چیان و جانیان سرشناس کلمبیا شامل پابلو اسکوبار،[5] خوزه سانتاکروز لاندونو،[6] گیلبرتو و میگوئل رودریگوئز اورجوئلا،[7] هلمر بویتراگو هررا[8] و ایوان و جایرو اوردینولا گراجالس[9]

1. denaler
2. wiretaps
3. pen registers
4. trap and trace devices
5. Pablo Escobar
6. Jose' Santacruz Londono
7. Gilberto and Miguel Rodrtguez Orejuela
8. Helmer Buitrago Herrera
9. Iva'n and Jairo Urdinola Grajales

می‌شدند. DEA در همکاری نزدیک با پلیس ملی کلمبیا (CNP)[1] تلاش می‌کرد با مورد حمله قرار دادن سیستم‌های ارتباطات، حمل و نقل و سیستم مالی شبکه‌های قاچاقی که تحت هدایت این قاچاقچیان بودند آنها را از کار بیاندازد. برخی نتایج اولیه این استراتژی امیدوار کننده بود. درست یک سال و نیم پس از آغاز این اقدامات، DEA گزارش داد که بازرسی‌های مربوط به مهره‌های اصلی به توقیف ۲۱۰ میلیون دلار از عواید مواد مخدر، ضبط ١٤٤ هواپیما، ۹۱ قایق، کامیون و ماشین و نیز دستگیری بیش از ۷۱۳ تن از قاچاقچیان برجسته منجر شد.(۱۳) در کلمبیا واحدهای برگزیده اجرای قانون مواد مخدر صدها آزمایشگاه پردازش کوکائین را تخریب، هزاران کیلوگرم ماده اصلی کوکائین و هیدرو کلورید کوکائین را توقیف، صدها هزار هکتار از گیاهان برگ کوکا را نابود و صدها قاچاقچی را دستگیر نمودند. تا سال ۱۹۹٦ به چشمگیرترین شکل، کلیه مهره‌های سرشناس کشته یا محبوس شدند و شبکه‌های قاچاق آنها نیز به شدت متلاشی شدند. با وجود گزارش‌هایی مبنی بر اینکه برخی مهره‌های زندانی از پشت میله‌ها به اقدامات خود ادامه می‌دهند، تعدادی از مقامات حکومتی ادعا می‌کردند دوران کارتل‌های کوکائین به پایان رسیده است. برخی حتی فراتر رفتند. به دنبال دستگیری گیلبرتو رودریگوئز – اورجوئلا، کارفرمای ارشد[2] مشهور کارتل کالی، الفونسو والدی ویزو،[3] دادستان کل کلمبیا، با خوشحالی اظهار کرد «قاچاق مواد مخدر در کلمبیا در حال محو شدن است».(١٤) در یک مبارزه‌ای که در آن مجریان قانون با عجز قابل توجهی مواجه شدند، دولت به صورت یک پیروز اصلی نمایان شد.

از چرخه‌ها تا زنجیره‌ها: اتمیزه شدن یک صنعت غیرمجاز

گزارش‌های مربوط به امحاء تجارت کوکائین کلمبیا به شکل بسیار اغراق‌آمیزی ارائه شدند. صدها مؤسسه قاچاق جدید و بازسازی شده پس از گذشت دوره کوتاهی از فرایند احیاء، مجدداً ظاهر شدند. به طور کلی مقادیر تولید کوکائین آنها حتی از گذشته نیز بیشتر بود. این بار به جای چند شبکه چرخه‌ای که بر تولید و صدور کوکائین تسلط داشتند، شاهد ظهور صنعتی پسا کارتلی هستیم که در آن صدها شرکت[4] کوچک و متوسط خلأ ناشی از اضمحلال مؤسسات مدلین و کالی را پر کردند. گروه‌های با بُعد متوسط که دارای تجربه دیرینی از عملیات قاچاق بودند، در دره کاوکای[5] شمالی و ساحل آتلانتیک که از جهت مواجهه با سرکوب‌های

---

1. Colombian National Police
2. *Capo de tutti capi*
3. Alfonso Valdivieso
4. concern
5. Cauca

پیشین ایمنی بیشتری داشتند، استقرار یافتند. به علاوه، صدها مؤسسه قاچاق مبتنی بر پیوند خانوادگی که در دوره‌های مجزای فعالیت‌های تولید، پردازش و حمل و نقل تخصص می‌یافتند، پا به عرصه ظهور نهادند. همچنین به دنبال دوره بازیابی و احیاء گره‌های باقی مانده از چندین شبکه چرخه‌ای، اقدامات غیرمجاز خود را مجدداً در مقیاسی کوچک‌تر از سر گرفتند. مؤسسات جدید و اصلاح شدهٔ قاچاق نه تنها کوچک‌تر از نمونه‌های سابق نبودند، بلکه گسترده‌تر نیز بودند. آنها از دو لایهٔ مدیریت و شرکای دوازده‌گانه تشکیل یافته بودند. در این دوره همچنین سازمان‌های شورشی جناح چپ مثل نیروهای مسلح انقلابی کلمبیا[1] و شبه نظامیان جناح راست شرکت خود در تجارت مواد مخدر را افزایش دادند.

تعدادی از مؤسسات پساکارتلی مواد مخدر تحت هدایت مدیریت سطح متوسط پیشین در شبکه‌های مدلین و کالی بودند. این کارفرمایان خصوصی در برنامه‌ریزی‌های مجدد خود در فعالیت‌های قاچاق دارای پشتوانه‌ای از تجربه، مهارت و تماس‌های پیشین بودند. ظاهراً خطاهای پیشینیان موجب درس‌آموزی بسیاری از مجریان فعلی شده بود تا به منظور اعمال موفقیت‌آمیز اقدامات خود به شکل سنجیده‌ای از مراقبت مجریان قانون در امان باشند. آنها به توسعه مسیرهای جدید حمل و نقل پرداختند و سایر محموله‌های مواد مخدر را کاهش دادند. گروه‌های به خوبی تأمین شده، فعالیت‌های خود را با بهره‌برداری از پیشرفت‌های حاصل شده در تکنولوژی‌های حمل و نقل و ارتباطات راه دور مثل اینترنت ادامه دادند. آنها همچنین به استخدام متخصصینی چون مشاورین مالی و مهندسین سیستم‌های کامپیوتری به منظور کمک به فعالیت‌های غیرمجاز خود مبادرت ورزیدند. بسیاری از گروه‌ها منابع خود را ادغام کردند و معاملات خود را از طریق شبکه‌های حمایتی ویژه انجام می‌دادند که بعضاً متشکل از اعضای رقبای پیشین بودند.

شبکه‌ها به صورت یک وجه سازمانی بنیادی در صنعت مواد مخدر کلمبیا باقی می‌مانند. در عین حال که برخی چرخه‌ها به کارکرد خود ادامه می‌دهند، در سال‌های اخیر شاهد ظهور تعدادی از شبکه‌های زنجیره‌ای بوده‌ایم. در این ترتیبات، محموله‌های بین‌المللی مواد مخدر از طریق مجموعه‌ای از مبادلات میان گروه‌های مستقلی پیش می‌روند که با عرضه کنندگان و خریداران تعامل دارند. شبکه‌های زنجیره‌ای متشکل از سلسله‌هایی گسترده هستند که سیستم پاسخ‌گویی در آنها افقی است و با گره‌ها پیوند دارند. مزیت چشمگیر آنها در مقایسه با کارتل‌های پیشین در حرکت مواد غیرمجاز مخدر از کلمبیا به بازارهای مصرف بدون هدایت کنترل شده و هزینه‌های سیاسی است.

1. Revolutionary Armed Forces of Colombia

پی‌گیری سود یا جهاد؟

در سال ۱۹۸۹ یعنی همان سالی که CNP اولین مهره اصلی خود را حذف کرد، گروهی از مبارزین کهنه‌کار مقاومت که از جنگ مجاهدین در افغانستان علیه اتحاد شوروی سر برآورده بودند، تحت تأثیر ارتباطات ناشی از جنگ مزبور، پیوندهای نوینی برقرار کردند تا به سازماندهی شبکه چندملیتی مبارزان اسلامی برای تداوم جهاد علیه دیگر دولت‌های «کافر» بپردازند. از آن زمان به بعد، این جمع تروریستی تعدادی حملات به دقت هماهنگ شده علیه ایالات متحده و دیگر حکومت‌های غربی به انجام رسانیده است. برخلاف شماری از گروه‌های تروریستی در خاورمیانه بزرگتر و اروپا، القاعده شبکه‌ای است که هسته‌ها و اعضای همکاری کننده آن که در تعداد زیادی از کشورها پخش هستند، پیوندهای مستحکمی ندارند. زمانی حملات ویرانگر به مرکز تجارت جهانی و پنتاگون، نام اسامه بن‌لادن را بر سر زبان‌ها انداخت که شبکه تروریستی تحت هدایت وی، در چندین حمله پیشین علیه شهروندان و سربازان آمریکا از جمله در بمب‌گذاری مرکز تجارت جهانی در سال ۱۹۹۳، حمله به سربازان آمریکا در سومالی در سال ۱۹۹۳، بمب‌گذاری هم‌زمان سفارتخانه‌های آمریکا در نایروبی و دارالسلام در سال ۱۹۹۸ و حمله زمینی – دریایی به ناو یو. اس. اس. کول[1] در سال ۲۰۰۰ درگیر شده بود.(۱۵)

این فصل در حالی به برجسته‌سازی همانندی‌ها (مشابهت‌های) متعدد سازمانی و عملیاتی شبکه‌های تروریستی و مؤسسات قاچاق مواد مخدر می‌پردازد که تفاوت‌های نسبتاً واضح و مهمی بین القاعده و شبکه‌های قاچاق مخدر کلمبیا وجود دارد. یک تفاوت این است که القاعده یک سازمان تروریستی است، برنامه آن حملات خشونت‌آمیز سیاسی و ارعاب علیه سلسله‌ای از اهداف[2] از جمله نظامیان و غیرنظامیان، دولت‌های غربی و نیز حکومت‌های غیرغربی‌ای است که از نگرش برخورد تمدنی القاعده از غرب حمایت می‌کنند. مؤسسات قاچاق مواد مخدر سازمان‌هایی جنایی هستند، برنامه آنها قاچاق مواد روان‌گردان به منظور بهره‌برداری از تقاضای شدید آن در بسیاری از کشورهای غربی و غیرغربی است.

در حالی که اعضای فردی گروه‌های تروریستی ممکن است تحت تأثیر ملاحظات مالی باشند، اما جمع تروریستی به صورت یک کل متأثر از ملغمه پیچیده‌ای از ملاحظات مذهبی، ایدئولوژیکی و سیاسی است. در نمونه القاعده این انگیزه‌های تأثیرگذار بر برقراری خلافت پان – اسلامی، رفع حضور نظامی آمریکا از عربستان سعودی و امحاء دولت اسرائیل مشتمل* می‌باشند.(۱۶) برعکس در قاچاق مواد مخدر در حالی که افراد قاچاقچی ممکن است فراتر از انحراف جنایی تحت تأثیر جاه‌طلبی‌های اجتماعی و سیاسی خود باشند، سازمان‌هایی که

---

1. U.S.S. Cole
2. targets

*. جالب آنکه از انتقادات وارده به القاعده عدم خواست امحاء دولت اسرائیل توسط این گروه است. (مترجم)

به آنها تعلق دارند، اساساً اقتصادی‌اند. سازمان‌های قاچاق در پی سودهای رضایت‌بخش و کاهش ریسک‌های غیرضروری‌اند. در حالی که انگیزه‌های قاچاق‌چیان مواد مخدر ممکن است طبق خط عمق مالی، صعود یا افول نماید، اعضای القاعده به رهنمودهای دینی خود صادقانه اعتقاد دارند و گرایش‌های سیاسی آنها غالباً تحت تأثیر ملاحظات مادی نیست.

فراتر از این تفاوت‌های انگیزه‌ای بنیادین، القاعده مشابهت‌های چندی با مظاهر معاصر جنایت سازمان یافته دارد. به طور خاص، سازمان پیچیده این گروه تروریستی شباهت قابل توجهی با مؤسسات قاچاقی دارد که طی سالیان اخیر مجریان قانون ایالات متحده و کلمبیا را ناتوان کرده‌اند. هر دو دارای ساختارهای شبکه‌ای فراملی‌ای هستند که به صورت سلسله مراتب تصمیم‌گیری نسبتاً وسیع متشکل شده‌اند. هر دو، مشارکت کنندگان را به هسته‌های نیمه خودمختار تقسیم کرده‌اند که بسیاری از خطرناک‌ترین فعالیت‌های مؤسسه را انجام می‌دهند. هر دو، اقدامات غیرمجازشان را با مراقبت‌های دقیق طراحی می‌کنند و هزینه ویژه‌ای برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات اختصاص می‌دهند. هر دو از تجربه درس می‌گیرند و استراتژی‌ها و عملکردهای خود را در تناسب با اطلاعات و بازخوردها سازگار می‌نمایند.

مشابهت‌های میان قاچاق‌چیان مواد مخدر و تروریست‌ها

شبکه‌ها. چنان که در بالا مورد بحث واقع شد، صنعت مواد مخدر کلمبیا در برگیرنده تعداد زیادی از شبکه‌های چرخه‌ای و زنجیره‌ای است که کوکائین، هروئین، حشیش و دیگر کالاهای غیرمجاز را تولید، پردازش، حمل و نقل و توزیع می‌کند. پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ القاعده عمدتاً به صورت یک شبکه چرخه‌ای عمل می‌کرد. «امیرکل» اسامه بن لادن طی مشورت نزدیک با بدنه مشورتی ارشد موسوم به «شورا»، تفکر ایدئولوژیک، رهنمود استراتژیک و ذکاوت مدیریتی لازم را برای مجموعه خود مطرح می‌کرد. اعضای با تجربه شورا، برنامه آموزشی، عملیات نظامی و امور خارج از مجموعه القاعده را منتقل می‌کردند. خارج از این گروه مرکزی، چهار «کمیته» تخصصی در امور مختلف وجود داشتند.

کمیته نظامی ضمن اینکه مسئول جذب، جابه جایی و آموزش مشارکت کنندگان بود، اداره عملیات نظامی و نیز ساخت و کسب تسلیحات را بر عهده داشت. کمیته تجاری و مالی به امور تعدادی مؤسسه سودآور رسیدگی می‌کرد که مشتمل بر شرکت‌های ساختمانی، حمل و نقل و کشاورزی بودند و دارایی‌های القاعده را از طریق کمپانی‌های سرمایه‌گذاری، نهادهای مالی و کمک‌های خصوصی تأمین می‌کرد. کمیته «فتوا» و مطالعات اسلامی، اعلامیه‌های مذهبی متعددی فراهم می‌ساخت که اسامه بن لادن از طریق آنها اقدامات القاعده را توجیه می‌کرد، کمیته رسانه‌ها، اطلاعات مربوط به جهاد و القاعده را از طریق یک روزنامه عربی زبان یعنی *نشرة الاخبار* و نیز

یک گزارش هفتگی منتشر می‌کرد. این چهار کمیته با تعداد زیادی گروه‌های پیرامونی از جمله کمپ‌های آموزشی، انبارها، وسایل ارتباطی، بنگاه‌های تجاری و هسته‌ها مرتبط بودند. مأموران دولتی از فعالیت گروه‌های حمایتی در چند کشور از جمله سودان، عربستان سعودی، افغانستان، پاکستان، کنیا، تانزانیا، آلمان، انگلستان و ایالات متحده پرده برداشته‌اند. القاعده همچنین به صورت یک سازمان پشتیبانی کنندهٔ برخی گروه‌های تروریستی به ظاهر مستقل مثل جهاد اسلامی مصر[1] و گروه اسلامی مسلح الجزایر (GIA)[2] عمل کرده و وارد ائتلاف‌های محدود با دیگران شده است.(۱۷)

اختیار تصمیم‌گیری در سرتاسر القاعده به شکل متناقض، نمایی سلسله مراتبی اما در عین حال پراکنده بود روابط اجتماعی درون گروه‌های مرکزی و گره‌های پیرامون مبتنی بر پاسخ‌گویی عمودی بود. در رأس، اسامه بن لادن و شورا قرار داشتند که خط‌مشی کلی شبکه را تعیین می‌کردند و امور مربوط به عملیات‌های عمده مثل بمب‌گذاری‌های سفارتخانه [های آمریکا] در آفریقای شرقی و حملات ۱۱ سپتامبر را مورد رسیدگی قرار می‌دادند. بن لادن و دیگر رهبران شورا رهنمودهای کلی و حتی دستورالعمل‌های مفصل و مبسوط را به کمیته‌های مختلف صادر می‌کردند. این کمیته‌ها متناوباً کار تأمین بودجه، حمایت لجستیکی و راهنمایی گروه‌های پیرامونی را به عهده داشتند. البته برخی گروه‌های پیرامونی مثل هسته‌های عملیاتی که اطلاعات را جمع‌آوری و حملات تروریستی را انجام می‌دادند، پیوند سستی با مرکز داشتند و در اجرای فعالیت‌های روزمره‌شان خودمختاری قابل توجهی داشتند. با این حال، این هسته‌ها علاوه بر سلسله مراتب تصمیم‌گیری خاص خود، دارای رهبرانی بودند که دیگر اعضای گروه‌شان را مورد نظارت و راهنمایی قرار می‌دادند.(۱۸) القاعده، تحت مدیریت اسامه بن لادن و همدستان ارشد وی، ساختار شبکه‌ای وسیع و طولانی‌ای مشابه بسیاری از شرکت‌های تجاری مختلط و چندملیتی قانونی و غیرقانونی به خود گرفت.(۱۹)

فرایند تقسیم‌بندی. قاچاقچیان و تروریست‌ها اغلب به منظور حفاظت در برابر نفوذ مجریان قانون و نیز محدودسازی این خطر در هنگام وقوع آن، ارتباط خود با اقدامات عملی را سست نگه می‌دارند. رهبران با متشکل کردن هواداران خود در قالب گروه‌های کاری کوچک یا هسته‌هایی که بسیاری از خطرناک‌ترین فعالیت‌های شبکه را انجام می‌دهند، آنها را تقسیم‌بندی می‌کنند. مشارکت کنندگانی که بیشتر از همه در معرض شکار مجریان قانون قرار دارند، مثل قاچاقچیانی که مواد مخدر را در بازارهای عمده‌فروشی توزیع می‌کنند و تروریست‌هایی که حملات خشونت‌بار را در سرزمین دشمن انجام می‌دهند، تمایل دارند به صورت هسته‌هایی که به مستحکم‌ترین شکل تقسیم‌بندی شده‌اند، سازماندهی شوند. اندازه هسته‌ها میان سازمان‌ها متفاوت است،

1. Egyptian Islamic Jihad

2. Algerian Armed Islamic Group

اما آنها عموماً کوچک و با بیش از سه، اما کمتر از دوازده مشارکت کننده می‌باشند. اطلاعاتی که حصاربندی شده‌اند درون و بین هسته‌ها جریان دارد. به مشارکت کنندگان فقط چیزی گفته می‌شود که برای انجام فعالیت‌های فوری‌شان مورد نیاز است و برای آنها پرسیدن سؤال‌هایی در مورد اقداماتی که مستقیماً در آنها درگیر نیستند، مجاز نیست. فعالیت هسته یکنواخت نیست، بلکه بسته به فعالیت‌های در دست اقدام و فشار اجرای قانون، فراز و فرود پیدا می‌کند.

هسته‌ها در بردارنده نقش‌هایی هستند که تقسیم کار میان مشارکت کنندگان را تعریف می‌کنند و در بردارنده قواعدی هستند که رفتار آنها را جهت می‌دهند. هسته‌ها از نظر سازمانی، وسیع و دارای یک یا دو سطح مدیریتی جداگانه می‌باشند. البته سلسله مراتبی میان اعضا وجود دارد که پرسنلی که بهتر آموزش دیده و مجرب هستند، موقعیت‌های بالاتری در آن اشغال می‌کنند که مسئولیت بیشتری می‌طلبند. برخی از رهبران هسته‌های القاعده مسئولیت انتخاب اهداف[1] و طراحی عملیات را به عهده دارند. افراد لجستیکی مسئولیت کرایه آپارتمان‌ها، تأمین اسناد برای اعضای هسته و توزیع پول برای فعالیت‌ها را به عهده دارند. سربازان به صورت محافظ عمل می‌کنند و طی عملیات‌ها نیز نیرو فراهم می‌کنند. یک هسته توزیع مواد مخدر در کلمبیا متشکل از رهبری است که فعالیت‌های غیرمجاز گروه را طراحی و هماهنگ می‌سازد، دستیارانی که وسایل نقلیه موتوری و دیگر تجهیزات لازم را خریداری می‌کنند، پول را تحویل می‌دهند و کارکنان خاطی را تنبیه می‌کنند و نیز کارگران سطح پایین‌تری که ضمن حمل و نقل مواد مخدر و اداره امور مخفی‌گاه‌ها، فرامین سرپرست‌های خود را پی‌گیری می‌کنند. چه در هسته‌های قاچاق و چه در هسته‌های تروریستی، اعضا تابع قواعدی هستند که آنها را به آمیزش و همسازی با اجتماعات اطراف، پرهیز از جلب توجهات غیرضروری به گروه و حفاظت از ارتباطات خود با رعایت حد اعلای رازداری ملزم می‌کند. به آن دسته از مشارکت کنندگان هسته‌های القاعده که در کشورهای غربی واقع هستند، دستور داده شده است ریش خود را بتراشند، از برقراری ارتباط با همسایگان بپرهیزند، نماز و نیایش‌های روزانه خود را کوتاه و فشرده برگزار نمایند و زمانی که از طریق تلفن ارتباط برقرار می‌کنند، اقدامات امنیتی مقتضی را به جا آورند. به اعضای هسته‌های قاچاق نیز دستور داده شده است فعالیت‌های غیرمجاز خود را در ساعات کاری معمول تجاری انجام دهند، ظاهر خود را آراسته و منظم نگه دارند، از خرج‌های مبالغه‌آمیز تجملی و خودنمایانه پرهیز نمایند و زمانی که از طریق تلفن ارتباط برقرار می‌کنند، اقدامات امنیتی مقتضی را به جا آورند.[۲۰]

1. targets

طراحی عملیات. قاچاق مواد مخدر و تروریسم نیازمند تحقیق و طرح‌ریزی است. قاچاق‌چیان کلمبیا برای فرار از محدودیت‌های مأموران ایالات متحده و کلمبیا مسیرهای پیچیده را تحقیق و طراحی می‌نمایند که د آنها روش‌های قاچاق، کشتی‌های حمل و نقل و نقاط جابه‌جایی محموله‌ها به صورت چندگانه و متعدد تعریف می‌شوند. یک محموله کوکائین ممکن است به صورت پنهانی و درون یک کشتی ماهی‌گیری تجاری از کلمبیه به ونزوئلا قاچاق شود و در آنجا درون محموله‌هایی که به صورت قانونی داخل کانتینرها شده‌اند، مجدد بسته‌بندی شود، از آنجا به آمریکای مرکزی یا مکزیک قاچاق شود و در آنجا خالی و مجدداً درون تریلی یـ دیگر وسایط نقلیه موتوری بسته‌بندی شود، سپس به نقطه جابه‌جایی محموله دیگری نزدیک مرزهای جنوب غربی پیش برود و در آنجا ممکن است به وسیله نقلیه دیگری منتقل و به شکل متفاوتی استتار شود. هنگامی ک مواد مخدر وارد ایالات متحده شد، باید بی‌درنگ و با امنیت به یک یا چند نقطه توزیع انتقال داده شود و پسر از ذخیره‌سازی موقتی در مخفی‌گاه‌ها، بین عمده‌فروشان توزیع گردد. در نهایت، پول حاصل از این معاملات باید جمع‌آوری و به مهره‌های اصلی و سرمایه‌گذارانی بازگردانده شود که ممکن است در مجموعه پیچیده‌ای از معاملات مالی به منظور موجه و مجاز جلوه دادن عواید مواد مخدر درگیر باشند. نه تنها این فعالیت‌ها باید میاز مشارکت کنندگان متعدد هماهنگ شوند، بلکه به منظور ممانعت از جلب توجه ناخواسته مجریان قانون، باید بـ سرعت و در عین حال بی سر و صدا اجرا شوند.

قاچاق‌چیان به منظور حلاجی و انتخاب گزینه‌های مختلف قاچاق، انتصاب مشارکت کنندگان مورد اعتماد برای جمع‌آوری اطلاعات درباره مسیرهای بالقوه مطلوب، بحث و اصلاح جزئیات مربوط بـه معاملات همراد کارگران و کنترل محموله‌هایی که از مسیرهای تعیین شده حرکت می‌کنند، جلساتی برگزار می‌کنند. آنها بـه منظور به حداقل رساندن احتمال لو رفتن در برابر مجریان قانون جزئیات معاملاتشان را چنان طرح می‌کنند که پیشامدهای احتمالی را ریشه‌یابی کنند. آنها به منظور به حداقل رسانیدن احتمال شنودهای الکترونیکی ارتباطات حساس خود، با رمز صحبت می‌کنند، مکرراً تلفن‌ها را تغییر می‌دهند، شماره موبایل‌ها را شبیه‌سازی می‌کنند، از تکنولوژی اطلاعاتی‌ای چون ایمیل و چت روم‌های آنلاین استفاده می‌کنند و مسیرهای ارتباطاتی خود را با نوعی تکنولوژی رمزگذاری نامعمول مستتر می‌کنند.

همچنین حملات تروریستی در مقیاس حملات ویرانگر ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ مستلزم طرح‌ریزی‌ها و تدارکات قابل توجهی است. طراحان باید سلاح‌ها و اهداف بالقوه را انتخاب نمایند، مشارکت کنندگان را گزینش و آموزش دهند و ترتیبات ارتباطی، مالی، حمل و نقل و دیگر ترتیبات سفت و سخت لازم برای اعضای هسته را فراهم نمایند. یکی از مشخصه‌های عمده عملیات‌های القاعده میزان بالای زمان و تلاش‌هایی است که برای تحقیق و طراحی حملات صرف می‌کنند. القاعده برای تدارک بینی و آماده شدن به

منظور بمب‌گذاری سفارتخانه [های آمریکا] در آفریقای شرقی مشتمل بر شناسایی اهداف محتمل، جمع‌آوری و ساخت بمب و دیگر مواد مورد نیاز و تعیین مشارکت کنندگان ماهر و متعهد به اجرای عملیات شهادت‌طلبانه، سال‌ها وقت صرف نمود. به نظر می‌رسد حملات هماهنگ شده به برج‌های مرکز تجارت جهانی و پنتاگون اوج هولناک ماه‌ها و حتی سال‌ها طرح‌ریزی و هماهنگ‌سازی دقیق بوده است. طبق نظر مدیر FBI، رابرت مولر[1] فکر اجرای این عملیات در افغانستان به ذهن رهبران القاعده رسید، اما طرح‌ریزی و هماهنگ‌سازی مفصل آن را هسته‌ای به اجرا درآورد که در هامبورگ آلمان مستقر بود. هواپیما ربایان به گونه‌ای گزینش شدند که از توجه مأموران آمریکایی مصون باشند و برای ورود «آسان و قانونی» آنها به ایالات متحده که از طریق هشت شهر مختلف انجام شد، بیش از ۱۹ ماه زمان صرف شد.[۲۱] این خلبانان برای حضور در آموزشگاه‌های پرواز ایالات متحده، استفاده از شبیه‌سازان پرواز به منظور فراگیری کنترل هواپیماهای بزرگتر و رفتار مراقبت‌آمیز در فرودگاه‌ها و پروازهای محتمل، زمان قابل توجهی صرف نمودند. هر چه زمان حادثه نزدیک‌تر می‌شد، رهبران و افراد لجستیک ترجیح می‌دادند روی فرودگاه‌های کوچک‌تر تحقیق کنند، پروازهای معمول بین کشوری را انتخاب و جلسات طراحی [عملیات] را در چندین محل اطراف ایالات متحده برگزار نمایند. در حالی که به احتمال بسیار قوی جزئیات حساس عملیاتی در جلسات به صورت رو در رو بررسی می‌شد، هواپیماربایان از طریق تلفن و امکانات اینترنتی شامل ایمیل و چت روم‌های آنلاین ارتباط برقرار می‌کردند.[۲۲]

پاسخ‌ها به استراتژی‌های حکومتی

سازگاری سازمانی. موفقیت قاچاقچیان و تروریست‌ها به میزان توانایی آنها در غلبه بر کارگزاری‌های اجرای قانون و کارگزاری‌های نظامی بستگی دارد. به همین منظور، آنها اطلاعات لازم را درباره فعالیت‌های اجرایی حکومت‌ها جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌کنند و رویه‌های عملی خود را بسته به اطلاعات و تجربه‌هایی که دارند، اصلاح می‌کنند یا تغییر می‌دهند. شبکه‌های قاچاق کلمبیا رویه‌های عملی خود را طبق اقتضای فعالیت‌های مجریان قانون تقریباً در کلیه مراحل تولید، حمل و نقل و توزیع مواد مخدر غیرمجاز تغییر می‌دهند. وقتی پلیس و مأموران نظامی مواد شیمیایی اولیه مورد استفاده برای پالایش خمیر کوکا به هیدرو کلورید کوکائین را توقیف نمایند، گروه‌های پردازش به سمت مواد شیمیایی جایگزین روی می‌آورند، به منظور بازیابی ورودی‌های[2] استفاده شده، فیلترها را توسعه می‌دهند و امکاناتی برای ذخیره‌سازی و بازیافت ترکیبات

1. Robert Mueller
2. inputs

شیمیایی ایجاد می‌کنند. زمانی که کارگزاران مجری قانون راه‌های عبور محموله‌ای متشکل از مواد مخدر کام پالایش شده را سد کنند، گروه‌های قاچاق مسیرهای حمل و نقل خود را عوض می‌کنند، روش‌های حمل و نق را تغییر می‌دهند و میان انواع مختلف محموله‌های کانتینری شده و وسایل باربری دریایی، هوایی و زمین جابه‌جایی ایجاد می‌کنند. چنان که مأموران پلیس اعضای هسته‌های توزیع را دستگیر نمایند، مشارکت کنندگا دیگر با تغییر شماره‌های تلفن و فکس، خرید موبایل‌های جدید، تهیه کارت‌ها و اتومبیل‌ها[ی جدید]، تهی انباری‌های جدید و نیز شکل‌دهی به مجالست‌هایی با ظواهر جدید، اثرات و نشان‌های عملیاتی خود را تغیی می‌دهند. هسته‌هایی که لو رفته و چنان نفوذپذیر شده‌اند که قابل ترمیم نیستند، به سادگی منحل می‌شوند اعضایشان به بخش‌های دیگر شبکه فراملی منتقل می‌شوند.(۲۳)

سازمان‌های قاچاق به تبع کسب دانش و تجربه رویه‌های عملی روزانه خود را تغییر می‌دهند. آنها از طریق مجموعه‌ای از منابع مختلف مشتمل بر همدستان خود، سایر گروه‌های قاچاق، مشاوران بیرونی، مأمورا حکومتی فاسد، رسانه‌های خبری و اسناد عمومی، اطلاعات لازم درباره فعالیت‌های ضدمواد مخدری حکومت را جمع‌آوری می‌کنند. شرکت‌های متعددی شناسایی شده‌اند که به منظور دستیابی به کیفرخواست‌ها، بررسی مجوزها، کنترل تلفنی اقرارنامه‌ها، شکایت‌های جنایی، گزارش‌های اطلاعاتی و دیگر اسناد حساسی ک چگونگی بازرسی‌های جنایی مجریان قانون را توصیف می‌کند در سیستم حقوقی ایالات متحده دست می‌برند حقوق‌دانان این اسناد را به کلمبیا باز می‌گردانند. در آنجا رهبران این اسناد کارتل را مورد تجزیه و تحلیل قرا می‌دهند تا جاسوسان مدارک سری را شناسایی کنند، به جدیدترین تاکتیک‌های اجرای قانون آگاهی پیدا کنند و عملیات قاچاق را در آینده به دور از خطاهای مشابه انجام دهند.

همچنین سازمان‌های تروریستی از طریق اکتساب، تجزیه و تحلیل و به کارگیری دانش ناشی از تجربه یـ تحقیق خود آموزش‌های لازم را فرا می‌گیرند. تروریست‌ها مشابه گروه‌های قاچاق آموزش می‌بینند تا خود ر در محیط اجرایی دشمن حفظ کنند و متناسب با تاکتیک‌ها و تکنولوژی‌های متغیر ضدتروریستی موضع بگیرند چنان که بروس هافمن[۱] مدیر واحد پژوهش‌های تروریسم مؤسسه رند[۲] اظهار می‌کند «ضرورت حضور در موقعیتی یک گام جلوتر از منحنی ضدتروریسم، تروریست‌ها را به تغییر وضعیت –تاکتیک‌ها و حتی بعضاً در صورت نیاز سیستم‌های تسلیحاتی خود – وا می دارد.»(۲٤) برای مثال، طی چندین دهه گذشته، تروریست‌ها به طور فزاینده‌ای خود را با تدابیر امنیتی شدید هواپیمایی از جمله فلزیاب‌ها و ماشین‌های اشعه ایکس فرودگاه، کنترل‌های مربوط به پیشینه خدمه و کارکنان زمینی و تطبیق ساک‌ها به مسافران مستقر در هواپیما چنان وفق

1. Bruce Hoffman
2. RAND

داده‌اند که به آنها این امکان را می‌دهد به‌رغم رویه‌های عملی و تکنولوژی‌های جدید، حملات پروازی ویران کننده‌ای انجام دهند.(۲۵) هافمن این پدیده را «دور بی‌ثمر تکنولوژیکی»[1] می‌خواند که به موجب آن گروه‌های جزم‌اندیش به منظور غلبه بر برنامه‌های اجرایی ضدتروریستی به طور فزاینده به توسعه اقدامات و تسلیحات پیچیده مبادرت می‌ورزند.(۲۶)

شبکه‌های تروریستی، اطلاعات لازم را از تعدادی منابع از جمله گزارش‌های مطبوعاتی، اسناد حکومتی، گزارش‌های جنایی و نظارت‌های فیزیکی جمع‌آوری می‌کنند. طبق یکی از یادداشت‌های اعلام شده اخیر سازمان اطلاعات مرکزی (CIA)،[2] مأموران مخفی القاعده به منظور کسب اطلاعات درباره فعالیت‌های ضدتروریستی ایالات متحده، منابع خبری مربوط به داخل و خارج ایالات متحده را مورد جستجو قرار می‌دهند و «رویه‌های عملی خود را متناسب با آنچه در مطبوعات درباره توانایی‌های ما آموخته‌اند» تغییر می‌دهند.(۲۷) پل ولفوویتز طی اظهاراتی گواهی گونه در حضور کمیته‌های اطلاعاتی منتخب سنا و مجلس نمایندگان ایالات متحده خاطرنشان ساخت خبر پراکنی‌های غیرمجاز حکومت در حضور گزارش‌گران روزنامه‌ها باعث شد اسامه بن‌لادن از استفاده از تلفن ماهواره‌ای تحت کنترل کارگزاری‌های اطلاعاتی ایالات متحده خودداری نماید.(۲۸) همین که اطلاعات مفید جمع‌آوری شد، به سرعت از طریق شبکه تروریستی با استفاده از تلفن و سایر امکانات ارتباطی الکترونیکی و همچنین ارتباطات انسانی پخش می‌شود.

شبکه‌های تروریستی نیز ممکن است مشابه مؤسسات پیچیده‌تر قاچاق کلمبیا این دانش را در دستورالعمل‌های آموزشی[3] و ابزارهای دیگری مدون نمایند که سوابق سازمانی را مستند می‌سازند. مجریان قانون ایالات متحده و کلمبیا طی دهه ۱۹۹۰ دستورالعمل‌های مربوط به یکی از شبکه‌های چرخه‌ای کالی را کشف نمودند که طرز کارها و رویه‌های عملی مربوط به انجام پروازهای بین‌المللی مواد مخدر و تهیه گواهی‌های دادگاهی را توصیف می‌کرد. اخیراً طی یورش‌هایی به اعضای مظنون القاعده تعدادی دستورالعمل آموزشی، رایانه و سند یافت شده است که توصیف کننده روال کار مجموعه‌ای از فعالیت‌های مختلف از جمله سازماندهی هسته‌ها، انجام عملیات شناسایی آماج‌های دشمن، گریز از نظارت‌های حکومتی و ساخت بمب و ابزارهای انفجاری می‌باشد. القاعده هر از چند گاهی در صورت اقتضا به منظور تکمیل درس‌های برگرفته شده از تجربه‌ها از جمله حملات تروریستی پیشین، این دستورالعمل‌های آموزشی را به روز می‌کند. مأموران تحقیق چندین شباهت بین حملات ۱۱ سپتامبر و اطلاعات ثبت شده در دستورالعمل‌های القاعده شناسایی کرده‌اند که

1. technological treadmill
2. Central Intelligence Agency
3. training manuals

حاکی از دسترسی گسترده هواپیماربایان به این اسناد در زمان طراحی و اجرای عملیات بوده است.[۲۹] مقامات ایالات متحده همچنین بر این باورند که القاعده پس از اینکه مأموران تحقیق فهمیدند این شبکه برای اجرای عملیات بمب‌گذاری در سفارتخانه[های آمریکا] در آفریقای شرقی در سال ۱۹۹۸ و حمله تخریبی به [ناو] یو. اس. اس. کول در سال ۲۰۰۰ از یک ساختار هسته‌ای سنتی[۱] استفاده کرده بود، تاکتیک‌های خود را برای طراحی و اجرای عملیات تغییر داد. مدیر FBI، رابرت مولر چنین اظهار می‌دارد که «هر زمانی ما ترفند جدیدی را اتخاذ [یا ترفندی] را سازگار می‌کنیم»، القاعده تلاش می‌کند «برای خنثی‌سازی آنچه ما انجام داده‌ایم، رویه [جدیدی] به کار گیرد.»[۳۰] این تمایل به سازگاری سازمانی، القاعده را در انجام حملات اضافی یا تکمیلی حتی در زمانی که از سوی مقامات دولت تحت فشار است، کمک کرده است.[۳۱]

در مؤسسات تروریستی و قاچاق، فعالیت‌های تحقیق، طراحی و اجرای محتاطانه میل به حداقل‌سازی امکان لو رفتن مشارکت کنندگان در برابر مأموران حکومت دارند. تروریست‌ها و قاچاقچیان اطلاعات مربوط به برنامه‌های اجرای قانون را جمع‌آوری می‌کنند و از این دانش به منظور تغییر رویه‌های عملی خود در راستای کمک به قرار گرفتن در موقعیتی یک گام جلوتر از دشمنان چندلایه و بوروکراتیک خود استفاده می‌کنند. آنها خود را به صورت شبکه‌های چندبخشی سازمان می‌دهند تا توانایی مجریان قانون در تعقیب و بهره‌برداری از پیوندهای بین هسته‌ها و گروه‌های مرکزی را مختل سازند. چندبخشی شدن همچنین خطر نفوذ مجریان قانون را در شبکه‌ها محدود می‌سازد. گره‌های چندگانه در پیرامون شبکه، در جریان طراحی فعالیت‌های غیرمجاز، زنجیره‌ای از گزینه‌ها را پیش روی رهبران قرار می‌دهد. اگر یک هسته با خطر لو رفتن مواجه شود، منابع و قابلیت‌های گره‌های دیگر تروریستی و قاچاق می‌توانند مورد استفاده واقع شوند. زمانی که هسته‌ها تحت نفوذ مجریان قانون قرار می‌گیرند، ممکن است طی دوره‌هایی طولانی فروکش کنند یا فرو بپاشند و مشارکت کنندگان با ارزش آنها به گره‌های دیگر شبکه منتقل شوند.

مسلماً در نزاع میان دولت‌های دارای حاکمیت با تروریست‌ها و قاچاقچیان فاقد حاکمیت، همه درگیر نیستند. حتی سرمایه‌دارترین بازیگران غیردولتی غیرمجاز به‌رغم پیچیدگی و پیشرفت سازمانی‌شان نمی‌توانند با نبوغ تکنولوژیکی و توان نظامی اکثر دولت‌های غربی برابری کنند. چنان که دولت‌ها برای مقابله با این تهدیدات امنیتی فراملی به نحو کارآمدی همکاری کنند، می‌توانند به نتایج چشمگیری برسند. واقعیت این است که در دهه ۱۹۹۰ بسیاری از کارتل‌های کوکائین در نهایت به دام مجریان قانون افتادند. یک درس مهم از استراتژی مهره اصلی این بود که اگر کارگزاری‌های اطلاعاتی و اجرای قانون ایالات متحده به نحو کارآمدی

---

1. traditional cell structure

فعالیت‌های خود را با همتایان آتی خود هماهنگ سازند، حداقل به طور موقتی رهبران کارتل‌ها قابل دستگیری و عملیات قاچاق آنها نیز قابل اضمحلال می‌باشد. در برنامه اعطای تکنولوژی و منابع مادی و نیز آموزش‌دهی ایالات متحده به پلیس، دادستان و مأموران نظامی کلمبیا که البته برخی از آنها به ایجاد و حفظ واحدهای اجرای قانون مواد مخدر بسیار کارآمدی اقدام می‌کردند، شرط سخاوتمندانه ایالات متحده دقت در همکاری دوجانبه بود. استراتژی مهره اصلی همچنین اهمیت بنیادین اطلاعات تاکتیکی برای عملیات ضدمواد مخدر را تأیید می‌کرد. کارگزاران ایالات متحده و کلمبیا از منابع انسانی و الکترونیکی از جمله جاسوسان قابل اعتماد، ردیاب‌های تلفن و سوابق سازمانی‌ای که در جریان حملات علیه قاچاق‌چیان مواد مخدر به دست آمده‌اند، اطلاعات ارزشمندی کسب کرده‌اند. مجریان قانون از قبَل استفاده ماهرانه از این دانش به طور مستمر به انجام حملات اضافی و تکمیلی مبادرت نموده‌اند، اسناد و سوابق سازمانی بیشتری به دست آورده‌اند، مشارکت کنندگان بیشتری دستگیر کرده‌اند، بر میزان داده پایگاه‌های[1] موجود افزوده‌اند و... . ابزارهای اساسی دیگر مشتمل بر عملیات ضداطلاعاتی به منظور گمراه کردن قاچاق‌چیان، اعطای جوایز پولی کلان به منظور سوق‌دهی جاسوسان رده بالا به سمت خود و دسترسی به گروه‌های مرکزی و اقدامات ضدمواد مخدری مفصل و منظم به منظور به حداقل رساندن خبر پراکنی‌های مأموران فاسد بوده‌اند.

در افغانستان و پاکستان که افسران نیروهای ویژه ایالات متحده،[2] کارگزاران FBI و عوامل CIA با همتایان کشورهای میزبان مثل مدیریت اطلاعاتی بین بخشی پاکستان[3] همکاری نزدیک دارند، شماری از این تاکتیک‌ها استفاده شده‌اند پلیس و مأموران اطلاعاتی محلی با کمک‌های اطلاعاتی، تسلیحاتی و پولی ایالات متحده صدها تن از مبارزان القاعده را دستگیر کرده‌اند. در تعقیب و شکار عوامل القاعده ابزارهای متعدد و چندگانه‌ای از سیستم‌های ماهواره‌ای نظارتی با تکنولوژی بالا، هواپیماهای بدون سرنشین و نرم‌افزارهای تجزیه و تحلیل کاربردی‌ساز داده‌ها[4] گرفته تا اقدامات اکتشافی با تکنولوژی پایین، جاسوسان جنایی و اطلاعات مربوط به همسایگان مظنون استفاده شده‌اند. تحلیل‌گران اطلاعات، انبوهی از داده‌ها را که منابع الکترونیکی و انسانی فراهم کرده‌اند، زیر و رو می‌کنند تا ساختار فرماندهی و کنترل القاعده را شناسایی و بقیه مشارکت کنندگان را تعقیب و دستگیر نمایند. مجریان قانون و پرسنل نظامی علیه اهداف شناسایی شده به اقداماتی چون حملات هوایی و یورش‌های شبه نظامی نیز متوسل می‌شوند. طی این یورش‌ها، مأموران مظنونان را دستگیر و اسناد،

---

1. databases
2. U.S. Special Forces
3. Pakistan's Interservices Intelligence Directorate
4. data mining software

رایانه و دیگر مصنوعات دربرگیرنده سوابق سازمانی را جمع‌آوری می‌کنند؛ سوابقی که با تجزیه و تحلیل آنها می‌توان درباره مکان‌ها و فعالیت‌های در شرُف وقوع اعضای دیگر شبکه اطلاعات تکمیلی لازم را به دست آورد. آنگاه کارگزاران حکومت این داده‌ها را استفاده می‌کنند تا یورش‌های بیشتری انجام دهند، تروریست‌های بیشتری دستگیر کنند و سوابق سازمانی مفصل‌تری به دست آورند که این امور نیز به نوبه خود داده‌های بیشتری فراهم می‌نمایند تا در جریان تعقیب اسامه بن‌لادن و مأموران ارشدش با ارزیابی و تجزیه و تحلیل آنها، اقدامات مؤثری صورت گیرد.

استراتژی‌های طرف عرضه[1] در مبارزه علیه ترور همانند جنگ در برابر مواد مخدر، وضعیت چرخه‌ای القاعده را بر هم زده و نتایج چشمگیری به وجود آورده است. فقط در پاکستان، مأموران بیش از ٤٥٠ مظنون عضو القاعده و طالبان را دستگیر کرده‌اند. رهبران و مدیران مختلفی از القاعده را مأموران پاکستان یا حکومتی دیگر، دستگیر یا حذف کرده‌اند. یک مقام اطلاعاتی ایالات متحده مدعی است «حدود ٤٠ درصد از رهبران ارشد [القاعده] کشته یا محبوس گردیده‌اند.»[۳۲] اخبار فراوانی مبنی بر کشته شدن *محمد عاطف*، متهم به رهبری نظامی شبکه، *علی قائد سینان الحارثی*، مظنون به ریاست عملیات (که در یک حمله هواپیماهای بدون سرنشین CIA در یمن کشته شد)، *طریق انور السعید احمد*، متهم به طراح عملیاتی مصری شبکه، گزارش گردیده است. نکته مهم‌تر اینکه با توجه به اینکه تروریست‌های کشته شده صحبت نمی‌کنند، چندین تن از طراحان و هماهنگ‌سازان از جمله *ابوزبیده*، *خالد شیخ محمد* و *عمر الفاروق* دستگیر شده و [به منظور استفاده از اعتراف‌های آنها] به مأموران ایالات متحده تحویل داده شده‌اند. دستگیر شدگان کلیدی مختلفی تحت اضطرار ناشی از بازجویی‌های «فشار و اجبار»[3] نیازهای تاکتیکی مفصل و به موقع بازجویان اطلاعاتی برای شناسایی گره‌های دیگر شبکه مشتمل بر نام‌ها، آدرس‌ها و شماره تلفن‌های مربوط به گره‌ها را فراهم نموده‌اند. آنها همچنین ضمن کمک به مأموران حکومت در شناسایی حریفان غیرمجازشان قابلیت بیشتری برای درک ماهیت عملیات القاعده فراهم نموده‌اند. اطلاعات بهتر، توانایی مجریان قانون و عوامل اجرایی نظامی را در تعقیب و دستگیری بقیه رهبران ارتقا بخشیده است و آن چنان که مأموران ایالات متحده مدعی‌اند به خنثی‌سازی عملیات تروریستی در بوسنی - هرزگوین، فرانسه، ایتالیا، اردن، مقدونیه، سنگاپور، ترکیه و یمن منجر گردیده است.[۳۳] با این وجود، موفقیت نهایی مبارزه علیه ترور به توانایی حکومت ایالات متحده در بازدارندگی حملات آینده

1. supply – side
2. wheel topography
3. stress and duress

علیه منافع آمریکا در داخل و خارج بستگی دارد. در حال حاضر، تلاش‌های جاری برای برچیدن القاعده و جنگ بیست ساله علیه مواد مخدر در کلمبیا کمتر امیدوار کننده است.

استراتژی مهره اصلی و برنامه‌های متعاقب آن به‌رغم دستاوردهایی که در دستگیری رهبران کارتل‌های کوکائین داشته، قابلیت دسترسی‌پذیری مواد مخدر کلمبیا در بازارهای ایالات متحده را کاهش نداده‌اند. همین که مهره‌های اصلی قاچاق مثل *پابلو اسکوبار*، *گونزالر رودریگوئز گاچا* و برادران *رودریگوئز اورجوئلا* از پای درآمدند یا محبوس شدند، جایگزین‌ها با اشتیاق به انتخاب همان راهی که پیشینیان‌شان آن را رها کرده بودند، پا به عرصه ظهور نهادند. با وجود اینکه مؤسسات منفرد ممکن است معاملات خود را محدودتر و در مقادیری کمتر از گذشته انجام دهند، اما میزان کلی عرضه کوکائین و هروئین در تجارت امروزی مواد مخدر کلمبیا بیشتر از سال‌های به اصطلاح رونق آن در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ می‌باشد. کارگزاری‌های مجری قانون ایالات متحده و کلمبیا به شناسایی، بازرسی و متلاشی‌سازی مؤسسات پساکارتلی قاچاق ادامه می‌دهند. عجیب اینکه، موفقیت‌های دیروزی، تلاش‌های امروزی را با مشکل مواجه ساخته‌اند. مجریان قانون، بزرگترین و مشهورترین سازمان‌ها را از صحنه تجارت مواد مخدر کلمبیا محو کرده‌اند، اما با صدها گروه کوچک، ناشناخته، اما نسبتاً پیچیده‌ای مواجه شده‌اند که شناخت نسبتاً ناچیزی از آنها دارند. مأموران پلیس و تحلیل‌گران اطلاعاتی در شناسایی بسیاری از گروه‌های قاچاق دوره حاضر به دلایلی چون تازه کار بودن آنها در شبکه‌های تجاری یا خیزش رهبران آنها از رده‌های ناآشنای مدیریت کارتل‌های سطح متوسط با مشکل مواجهند. زمانی که مأموران DEA و CNP در گروه‌های جدید نفوذ کنند، خطر عمدتاً متوجه مؤسسات کوچک‌تری می‌شود که در فعالیت‌های تولید یا حمل و نقل صِرف تخصص دارند. در این میان، مواد مخدر غیرمجاز تولید شده در کلمبیا به تبع تمایلات مصرف کنندگان آمریکا همچنان به داخل مرزهای ایالات متحده سرازیر می‌شود.

همین طور، مبارزه علیه ترور نیز شبکه القاعده را مختل و توانایی آن را برای اجرای حملات با مقیاس بزرگ علیه ایالات متحده تضعیف کرده است. البته به نظر می‌رسد تا به حال این شبکه فراملی به صورت موقت از هم گسیخته و به طور دائمی جمع نگردیده است. مأموران ایالات متحده، افغانستان و پاکستان تصدیق می‌کنند که صدها و شاید هزاران تن از عوامل القاعده از دام مأموران پلیس گریخته‌اند. از جملهٔ این‌ها، تعدادی از مبارزان فعال در سطح متوسط مدیریت می‌باشند که عملیات ۱۱ سپتامبر را طراحی و برای هواپیماربایان حمایت لجستیکی فراهم کردند. گروه‌های کوچکی از عوامل و حامیان القاعده در نقاط مختلف آسیای جنوبی، آسیای جنوب شرقی و خاورمیانه، که به نظر آنها نقاط مناسبی برای هدف قرار دادن منافع آمریکا می‌باشند، پراکنده شده‌اند.[۳۴] در حال حاضر ظاهراً بسیاری از این گره‌ها در حال فروکش هستند، در عین حال که از

طریق فرماندهان محل فعالیت با رهبران شبکه، ارتباطات خود را حفظ کرده‌اند و به صورت نیمه خودمختا اقدام می‌کنند. طی سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ چندین حمله به القاعده یا حامیان آن نسبت داده شده که حاکی ا تداوم تحرکات این شبکه است. از جمله این حملات می‌توان به بمب‌گذاری کلوپ شبانه در بالی که به کشتا ۱۸۰ نفر از مردم منجر شد و حمله با بمب آتش‌زا به کنیسه‌ای در تونس اشاره کرد که ۱۹ کشته بر جای گذاشت.(۳۵) آمریکا و متحدانش پس از تعقیب شدید رهبران ارشد شبکه، هنوز نتوانسته‌اند مهره‌های کلیدی القاعده یعنی اسامه بن‌لادن و ایمن الظواهری را دستگیر نمایند. چنین به نظر می‌رسد که این دو به پرستاری زخم‌هایشان در جایی پنهان که شاید مناطق پشتون‌نشین شمال غربی پاکستان باشد، مشغول می‌باشند. تا زمانی که مهره‌های اصلی، طراحان و هماهنگ‌سازان بتوانند از گزند دستگیری یا مرگ بگریزند، این شبکه تروریستی ممکن است مجدداً با سرعت از میان ویرانه‌های عملیات آزادی و آناکوندا[1] [در افغانستان] سالم سربرآورد و با جهاد خود علیه ایالات متحده و دیگر حکومت‌های «ناحق و مرتد» ادامه دهد.

البته، حتی اگر در زمانی که این فصل نگارش می‌شود، بن‌لادن، الظواهری و سایر رهبران دستگیر یا کشتا شده باشند، مهره‌های سطح متوسط با اتکا به تبحر کافی خود به حملات تروریستی‌ای ادامه می‌دهند که ممکن است از بافت سلسله مراتبی شبکه نشأت بگیرد. در حالی که حذف رهبران القاعده ممکن است در مقایسه بـ اثرات دستگیری مهره‌های اصلی مواد مخدر بر تجارت کارتل، اثرات کوتاه‌مدت اما در عین حال چشمگیرتری بر کارایی کلی شبکه تروریستی داشته باشد، اما اینکه صرفاً دستگیری رهبران القاعده کار شبکه تروریستی ر متوقف نماید، امری نامحتمل است. در واقع گزارش‌هایی به دست آمده که طبق آنها القاعده اکنون با ارتقا ترتیبات داخل و نیز برقراری پیوندهایی با گروه‌های تروریستی مستقل، خود را با شرایط فقدان رهبران سازگار کرده است.(۳۶) مأموران ایالات متحده و ناظران مستقل حدس می‌زنند این شبکه ممکن است در حال تبدیل خود به «نیرویی پرتحرک‌تر، منعطف‌تر و اغفال کننده‌تر از گذشته» باشد.(۳۷) در حالی که هنوز خیلی زود است که از چگونگی فرم و قالب احتمالی یک القاعده «پسا اسامه»[2] صحبت کنیم یا از ظرفیت احتمالی چنین موجودیتی برای اجرای حملات تروریستی سخن بگوییم، اما یک احتمال این است که چنین القاعده‌ای مشابه همان چیزی خواهد بود که از جنگ علیه مواد مخدر سر برآورد؛ یعنی مشابه همان فرایندی که طی آن بـ جایگزینی شبکه‌های زنجیره‌ای به جای شبکه‌های چرخه‌ای فعالیت‌های غیرمجاز شبکه‌های سابق قاچاق مواد مخدر در مقیاس‌هایی کوچک‌تر اما نه با نتایجی کمتر ادامه یافت، القاعده ادامه وضعیت خواهد داد.

---

1. Operations Enduring Freedom and Anaconda

2. Post - Osama

یک شبکه زنجیره‌ای القاعده ممکن است ضعیف‌تر از نوع گذشته‌اش باشد و قابلیت انجام حملات کلان و به دقت برنامه‌ریزی شده‌ای چون حملات برج‌های دوقلو و پنتاگون را نداشته باشد. قابل انکار نیست که چنین تحولی یک نوع پیروزی برای ایالات متحده در «جنگ علیه ترور» به ارمغان می‌آورد. این نظر نیز منطقی است که در آینده، القاعده ممکن است جایی نباشد برای رهبران منفردی مثل بن‌لادن که دارای آوازه‌ای افسانه‌ای و وجهه‌ای کاریزماتیک هستند، که این امر توانایی شبکه برای داشتن پایگاهی پان اسلامیک در میان حامیان عرب را محدود می‌سازد. با این حال، آنچنان که تجربه کلمبیا نشان می‌دهد، بازیگران غیردولتی غیرمجاز، تحت رهبری کلیه انواع مهره‌های هدایت‌گر می‌باشند که البته برخی از آنها کاریزماتیک‌تر از برخی دیگر هستند. واقعیت این است که کاریزما می‌تواند نوعی بقای طولانی مدت داشته باشد، چرا که افراط‌گرایان پرجذبه‌ای که منبع الهام‌بخش تعداد زیادی از پیروان باشند، ممکن است به سرعت زیر ذره‌بین ضدتروریستی دولت قرار بگیرند. با فرض اینکه بن‌لادن را در نهایت نیروهای حکومتی بکشند یا دستگیر کنند، ممکن است رهبران کمتر شناخته شده و نسبتاً بدون وجهه کاریزمایی جایگزین وی گردند که فعالیت‌های خود را به شکل مؤثری در جهت اجرای حملات کوچک اما چشمگیر به اهداف نرم[1] سازماندهی نمایند و در عین حال با استفاده از موقعیت موجه شهید در قهرمان ساقط شدهٔ خود و نیز جو تنفر از ایالات متحده، پیروان بیشتری حول خود جمع کنند و به کار گیرند.

همچنین ممکن است در نهایت مأموران حکومتی القاعده را متلاشی کنند. در این سناریو این احتمال وجود دارد که حداقل برخی از اعضای باقی مانده به گروه‌های دیگر بپیوندند و از مهارت و تجربه خود در جهت کمک به ایجاد شبکه‌های کوچک اما به لحاظ کارآمد استفاده نمایند و بدین طریق به جهاد علیه ایالات متحده و دیگر دولت‌های غربی تداوم بخشند. زمانی که مأموران ایالات متحده و کلمبیا شبکه‌های چرخه‌ای مدلین وکالی را مضمحل کردند، اتفاق مشابهی رخ داد: بسیاری از مدیران سطح متوسط که از چنگ مجریان قانون مواد مخدر گریخته بودند، به سایر گروه‌های قاچاق پیوستند یا خود را متشکل کردند و با استفاده از منابع، تماس‌ها و مهارت موجود به ادامه حرفه جنایی خود پرداختند. گروه‌های پسا القاعده ممکن است قابلیت مالی و سازمانی باند بن‌لادن در دوره پیش از عملیات تثبیت آزادی را نداشته باشند، اما آنها مشی مبارزه‌طلبانه‌ای خواهند داشت و قابل تصور است که حداقل برخی از آنها برای اجرای حملات تروریستی علیه منافع آمریکا تلاش خواهند کرد.

1. soft targets

استراتژی‌های نوین در مبارزه علیه قاچاق مواد مخدر و تروریسم

نبرد با عرضه تروریسم. حال چه باید کرد؟ با توجه به لحن بدبینانه صفحات پیشین، ممکن است این سخن که ایالات متحده باید به‌رغم مشکلات فوق‌الذکر به مبارزات ضدتروریستی خود ادامه دهد، تمسخرآمیز و شاید حتی نیش‌دار به نظر برسد. منشأ این تناقض ظاهری در شگرد آمرانه‌ای است که در چارچوب آن به صورت صریح و بی‌پروا به کلیه افراط‌گرایان سیاسی و مذهبی سراسر جهان توضیح داده می‌شود که تروریسم دستاورد مفیدی [برای تروریست‌ها] ندارد. گزارش‌ها حاکی است که در گذشته اسامه بن‌لادن به پیروانش توصیه می‌کرد تروریسم به خصوص در برابر ایالات متحده ابزار سیاسی کارآمدی است. او و سایر افراط‌گرایان اسلامی تنفر شمار گسترده‌ای از مصدومان نظامی یا غیرنظامی باقی مانده را مشاهده کرده‌اند. بن‌لادن از فراخوانی تفنگداران دریایی آمریکا از بیروت به دنبال بمب‌گذاری پادگان مربوطه در سال ۱۹۸۳ و عقب‌نشینی آمریکا از سومالی ده سال پس از حملات مهلک به ۱۸ کماندوی مسلح [آمریکا] در موگادیشو به مثابه مثال‌هایی از بی‌میلی رهبران آمریکا به تحمل تلفات حتی در سطحی ملایم یاد کرده است.(۳۸) گزارش‌های تکمیلی حکایت از آن دارند که این رکن اصلی تروریستی از فعالیت‌های ضدتروریستی نیم بند آمریکا در دهه ۱۹۹۰، مثل حملات تلافی‌جویانه با موشک‌های کروند است که دولت کلینتون آن را به کمپ‌های آموزشی القاعده در افغانستان به دنبال بمب‌گذاری سفارتخانه‌های آمریکا در آفریقای شرقی، به مثابه نشانه‌های درماندگی آمریکا در برچیدن شبکه وی تعبیر کرده است.

ایالات متحده باید با دستگیری سخت‌گیرانه مرتکبان حملات تروریستی، انهدام تسلیحات آنها، بلوکه کردن دارایی‌های آنها و تحت پیگرد قرار دادن آنها در دادگاه‌های قانونی، بن‌لادن و سایر مبارزانی که مثل او فکر می‌کنند، از دل خوش کردن به چنین توهمات باطلی باز دارد. با توجه به اینکه تروریست‌های منفرد دارای ذخایر ارزشمندی از اطلاعات و تجربه‌اند که برای پی‌گیری مقاصد اطلاعاتی قابل استفاده‌اند، در صورت امکان، مبارزان دشمن نباید کشته شوند، بلکه باید دستگیر و با کمال مهارت بازجویی شوند. اسناد، کامپیوترها و دیگر مصنوعات اطلاعاتی به دست آمده از تروریست‌های مظنون باید با احتیاط بررسی شوند تا اطلاعات و مدارک بیشتری برای عملیات تکمیلی و پیگردهای قانونی بعدی در دسترس باشد. اگر مهره‌های سطح بالا دستگیر شوند، نباید از طریق دادگاه‌های نظامی سری به سرنوشت گریزناپذیر اعدام محکوم و به مقام شهید نایل شوند، بلکه آنها باید تحت پیگرد قانونی قرار بگیرند و از طریق دیپلماسی بین‌المللی و اقدامات روابط عمومی در جهان اسلام رسوا شوند.

مشابه مبارزه علیه مواد مخدر، در فعالیت‌های ضدتروریستی کارآمد، همکاری بین‌المللی بین ایالات متحده و متحدانش نیز مهم است. ایالات متحده باید در حوزه‌های نظامی، اطلاعاتی و اجرای قانون با کشورهای

پاکستان، افغانستان، یمن، عربستان سعودی، فیلیپین و هر کشور دیگری که ساختار شبکه فراملی القاعده و دیگر باندهای تروریستی در آن حضور دارند، همکاری تنگاتنگ داشته باشد. ایالات متحده باید در عملیات ضدتروریستی و تاکتیک‌های تحقیقاتی، تدارک تکنولوژی‌های ارتباطاتی و مراقبتی، تسلیحات و آموزش لازم را مد نظر قرار دهد. واشنگتن باید در هر جا که ممکن است ایجاد و حفاظت از گروه‌های ضربت مجهز به آموزش و تجهیزات برتر و پیشرفته را حمایت کند. این واحدهای نخبه در عین حال که از تکنولوژی تسلیحات و دادگاه‌های پیچیده ایالات متحده استفاده می‌کنند، باید از قوای نظامی، اطلاعاتی و مجری قانون موجود در کشور میزبان نیز کمک بگیرند. اعضا باید با دقت بررسی و گزینش شده باشند تا پتانسیل نقض حقوق بشر و تحت نفوذ حامیان تروریست قرار گرفتن آنها به حداقل ممکن برسد. آنها همچنین باید هنگامی که مشغول عملیات میدانی هستند، به منظور دسترسی به چرخه‌های تصمیم‌گیری کوتاه‌مدت در حریفان غیردولتی غیرمجاز خود، به صورت [گروه‌های] کوچک اما وسیع و پخش شده و در عین حال برخوردار از خودمختاری اساسی، متشکل شوند. آنها تا حدی که ممکن است باید از دردسرهای ناشی از پروتکل‌های دست و پاگیر بوروکراتیک، ساختارهای چندلایه تصمیم‌گیری و فشارهای طاقت‌فرسای سیاسی مصون باشند. اگر چه امکان‌پذیر یا حتی مطلوب نباشد، ایالات متحده باید به منظور دسترسی به کلیه وجوه شبکه‌های غیرقانونی‌ای که فراتر از چارچوب‌های قانونی فعالیت می‌کنند، تلاش کند نوعی مجموعه‌های سلسله – شبکه‌ای ترکیبی دوگانه[1] ایجاد کند که کار آنها ترکیب قوای موجود در تکنولوژی و آموزش ضدتروریستی با ساختارهای سازمانی وسیع‌تر و سیال‌تر است.(۳۹)

پرداختن به طرف تقاضای[2] تروریسم. به هر حال، پس از دو دهه مبارزه با مواد مخدر به این نکته رسیده‌ایم که احتمالاً با استفادهٔ صرف از شگردهای نظامی و اجرای قانون، شکست دادن بازیگران غیردولتی غیرمجاز محقق نمی‌شود. اگر سیاست‌گذاران در پی رسیدن به پیروزی پایدار در مبارزه علیه ترور هستند، ما باید از اتکا به استراتژی ضدتروریستی فراتر برویم؛ زیرا عمدتاً بر ابتکار عمل‌های طرف عرضه مبتنی است. ایالات متحده باید در جهت اصلاح ضعف‌های سیاست ضدتروریستی دیرینه خود که غالباً مورد غفلت بوده است، منابع دیپلماتیک، سیاسی و اقتصادی بیشتری برای پرداختن به «طرف تقاضا»ی تروریسم اختصاص دهد. رسیدگی به ریشه‌های تروریسم در جهان اسلام مستلزم به کارگیری برنامه‌های آموزشی و کمک‌های اقتصادی اساسی در خاورمیانه و آسیای مرکزی به منظور مهار فقر، نابسامانی اجتماعی و بی‌سوادی است که در نقش محرک ناآرامی‌های سیاسی عمل می‌کنند. ایالات متحده باید حکومت‌های پاکستان، بوسنی، اندونزی و

---

1. network – hierarchy hybrids

2. demand – side

ازبکستان را به اصلاح مدارس دینی ترغیب نماید که تحت عنوان مساعدت آموزشی به ترویج خشونت می‌پردازند. به علاوه واشنگتن باید در جهت برنامه‌های کاهش فقر جهانی به افزایش کمک‌های چندجانبه توسعه‌نگر اقدام و موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد هدفمندی با مراکش، پاکستان و دیگر متحدان ضدتروریستی خود منعقد نماید که با معضلات سیستمیک بیکاری و فقر مواجه هستند.(۴۰)

ایالات متحده همچنین باید شکل‌گیری نظام‌های سیاسی بازتر در خلیج فارس را تشویق کند. هر چند به نظر بسیاری، مبارزه نظامی جاری در عراق نامساعد و ناموجه بوده است، ایالات متحده باید با کمک به پایداری نهادهای دموکراتیکی که می‌توانند به صورت الگوهایی برای سایر نقاط منطقه در آیند، از تلف شدن فرصت جلوگیری به عمل آورند. البته هرگونه تلاشی در جهت رفرم سیاسی در عراق، عربستان سعودی و سایر کشورهای خاورمیانه با چالش گرایش‌های اقتدارگرایانه قوی مواجه است. ایجاد فضاهای سیاسی حساب‌شده‌تر[1] و با مداراتری که بتوانند به صورت بنیاد فرهنگی نهادهای دموکراتیک عمل کنند، مستلزم سال‌ها تلاش مستمر شهروندان عرب است. با این حال، تصدیق مشکلات پیش‌رو به معنی تصدیق این انگاره غیرقابل اطمینان که شکل‌گیری دموکراسی‌های انتخاباتی با ثبات در جهان عرب ناممکن است، نیست. اگر نفی کنندگان به یاد بیاورند که تا چندی پیش بسیاری از ناظران به طور مؤکد ادعا داشتند آمریکای لاتین و آسیای شرقی با فرهنگ‌های به ترتیب کاتولیک و کنفوسیوسی اساساً ظرفیت سازگاری با دموکراسی انتخابی را ندارد، خردمندانه‌تر فکر خواهند کرد. از آن زمان تا به حال کشورهای متعددی در هر دو منطقه در جهت رسیدن به رژیم‌های دموکراتیک مبتنی بر حکومت قانون و نیز تأمین آزادی‌های مدنی و حقوق سیاسی مندرج در *اعلامیه جهانی حقوق بشر*، پیشرفت‌های قابل توجهی تجربه کرده‌اند.

تفکر استراتژیک جدید سیاست‌گذاران نیز که در برگیرنده بازنگری درباره حضور نظامی گسترده آمریکا در خاورمیانه و نیز رویکردی متعادل‌تر نسبت به معمای حل و فصل‌ناپذیر فلسطین است، تفکری به جا می‌باشد. اعلامیه وزیر دفاع سابق آمریکا، دونالد رامسفلد و شاهزاده سلطان بن عبدالعزیز مبنی بر اینکه ایالات متحده کلیه نیروهای رزمی حاضر در عربستان سعودی را فرا خواهد خواند، گام دلگرم کننده‌ای در این مسیر صحیح است.(۴۱) اما عدم پذیرش طرح نخست وزیر آریل شارون از سوی حزب محافظه کار لیکود که طبق آن سربازان و ساکنان اسرائیلی از نوار غزه فرا خوانده می‌شوند، چنین نبود. چنین مسائلی برنامه‌های سایر بازیگران منطقه را با مشکل مواجه می‌سازد و مستلزم ملاحظاتی محتاطانه‌تر است. با این حال، تحلیل‌گران و سیاست‌گذاران در واکنش به این مسائل نباید با تظاهر به پذیرش خواسته‌های آنها موجب سودمندی تروریسم شوند. اسامه

---

1. More inclusive

بن‌لادن سال‌ها بود که خروج نیروهای نظامی ایالات متحده از سرزمین‌های اسلامی مقدس مکه و مدینه را تقاضا می‌کرد.

واضح است که هیچ یک از این توصیه‌ها، راه‌حل گلوله نقره‌ای را برای برچیدن شبکه‌های فراملی غیرمجاز تجویز نمی‌کند و آمریکایی‌ها باید خود را برای مقابله با حملات تروریستی و جریان‌های قاچاق مواد روان‌گردان مصمّم و آماده نمایند. دولت‌ها در مبارزه با مواد مخدر و تروریسم با حریفان جسوری مواجه هستند: شبکه‌های خصوصی فراملی، جانیان و تروریست‌ها به منظور انجام فعالیت‌هایی که آنها را دولت‌ها غیرمجاز اعلام کرده‌اند، در قالب هسته‌های مخفی سازماندهی شده‌اند. این مؤسسات به لحاظ سازمانی کوچک‌تر و در عین حال وسیع‌تر از رقبای دولتی خود هستند و از این‌رو می‌توانند به سرعت اطلاعات لازم را در سرتاسر ساختارهای شبکه‌ای خود پخش نمایند. آنها به سرعت خود را با شگردهای اجرای قانون و نظامی وفق می‌دهند تا بتوانند فعالیت‌های آنها را مختل نمایند و همچنین به تبع اطلاعات، تکنولوژی و تجربه خود، روش‌های عملیاتی‌شان را تغییر دهند. آنها همچنین بدون توجه به چارچوب‌های قانون، از حصارهای هنجاری و قانونی‌ای که رقبای تحت حاکمیت را محدود کرده است و ضرورتاً سرعت عمل آنها را کاهش می‌دهد، آزادانه عبور می‌کنند. دولت‌ها ممکن است برای تبادلات بین‌المللی خود قواعد بازی وضع کرده باشند، اما بازیگران مخفی غیردولتی همواره آنها را زیر پا می‌گذارند. چنان که استراتژی ضدتروریستی کاهش عرضه در جهت رسیدن به دستاوردهای قابل احصاء ادامه یابد، بهترین انتظاراتی که نهایتاً می‌توانیم از چنین سیاست‌هایی داشته باشیم، پیروزی‌های گذرا و سمبلیکی می‌باشند که جایگزینی شبکه دیگری از افراط‌گرایان را به دنبال دارند. در یک نگاه جامع به برنامه‌های عملی اطلاعاتی، نظامی و اجرای قانون ایالات متحده روی چند نمونه از گروه‌ها و مهره‌های اصلی تروریستی متوجه می‌شویم که در عین حال سیاست‌های ضدتروریستی ایالات متحده به اندازه کافی به علل ریشه‌ای افراط‌گرایی اسلامی توجه نکرده، بلکه با تمرکز صرف بر از میان برداشتن مشهورترین شبکه‌ها و به تبع آن فرصت‌سازی برای ظهور گروه‌های کمتر شناخته شده، ریسک کرده است. تا زمانی که استراتژی‌های دولت روی طرف عرضه قاچاق مواد مخدر و تروریسم متمرکز شود، کارآفرینان و افراط‌گرایان فراملی، فعالیت‌های خود را در قالب‌های مقتضی ادامه خواهند داد.

یادداشت‌ها

1. United States, The White House, "Narcotics and National Security", ***National Security Decision Directive Number 221*** (Washington, D.C: The White House, April 8, 1986), http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm; United States, The White House, "The National Program for Combating Terrorism", ***National Security Decision Directive Number 207*** (Washington, D.C: The White House, January 20, 1986), thttp://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-207.thm.

۲. در حالی که مجموعه داده‌ها و تکنیک‌های تحلیلی حکومت ایالات متحده در مورد قاچاق مواد مخدر و تروریسم بـه مـرور زمـان بهتـر شـده است، تخمین این «بازده‌ها» همچنان نامشخص است. استفاده من از این برآوردها لزوماً به معنی شناخت کامل از این صنایع غیرمجاز نیـست، بلکـه بیشتر بیان کننده نوعی هم‌سویی با برآوردهای جاری گسترده است. بنگرید به:

- United States Department of State, Patterns of Global Terrorism 2002 (April 2003), 161, http://www.state.gov/documents/organization/20177.pdf; and United States, The Office of National Drug Control Policy, ***The National Drug Control Strategy: 2001 Annual Report*** (Washington, DC: The White House, March 2001), 171.

۳. بنگرید به:

- Michael C. Desch, Jorge I. Dominguez, and Andres Serbin, eds., ***From Pirates to Drug Lords: The Post – Cold War Caribbean Security Environment*** (Albany, NY: SUNY Press, 1988).

٤. رقم‌های بودجه‌ای با ارزش‌های اسمی بیان گردیده‌اند.

- United States, Drug Enforcement Administration (DEA), "DEA Staffing and Budget", http://www.dea.gov/agency/staffing.htm.

5. Louis J. Freeh (Director, Federal Bureau Bureau of Investigation), "President's Fiscal Year 2000 Budget" (testimony, U.S. Senate Committee on Appropriations, Subcommittee for the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies, February 4, 1999), http://www.fbi.gov/congress99/freehct2.thm.

6. John F. Burns, "In Pakistan's Interior, A Troubling Victory in Hunt Al Qaeda", ***New York Times,*** September 15, 2002; Dexter Filkins, "FBI and Military Unite in Pakistan to Hunt Al Qaeda", ***New York Times,*** July 2002; Paul Kaihla, "Weapons of the Secret War", Business 2.0, November 1, 2001.

7. United States, DEA, "Changing Dynamics of Cocaine Production in Andean Region", ***Drug Intelligence Brief, Brief***, June 2002.

البته، داده‌های تولید و دسترسی‌پذیری مواد مخدر با نوعی مخاطره روش‌شناختی همراهند و باید با احتیاط مورد تفسیر قرار بگیرند. استفاده من از این رقم‌ها به معنی احاطه کامل بر بازارهای مخفی نیست، بلکه بیشتر گویای هماهنگی با برآوردهای جاری گسترده و در عین حال غیرمقطعی می‌باشد.

۸. واژه «کارتل» نامی غلط اما رایج است که روزنامه‌نگاران، مجریان قانون و محققان برای اشاره به مؤسسات بزرگ و به شکل عمودی یکپارچه شدهٔ قاچاق به کار می‌برند که در برگیرنده چندین مرحله تولید، حمل و نقل و توزیع مواد مخدر است. در عمل، صنعت مواد مخدر کلمبیا حتی در دوره اوج گروه‌های مولین و کالی هرگز تحت تسلط یک یا دو سازمانی نبوده است که حدود تولید و قیمت‌های مربوط به سرتاسر آن صنعت را تعیین کند. در این فصل، استفاده من از این واژه نه به معنی تأیید کاتلیزه شدن صنعت مواد مخدر کلمبیا، بلکه بیشتر بخاطر ملاحظات سبکی انجام گرفته است.

۹. یک شبکه متشکل از مجموعه‌ای از گره‌هاست که از طریق تعامل مکرر مرتبط به هم می‌باشند. گره‌ها ممکن است کامپیوترها، افراد، گروه‌ها یا سازمان‌های منظمی باشند که به صورت مستقیم یا به صورت غیرمستقیم از طریق رابطها با هم در ارتباط باشند. گره‌های پیرامونی در تعامل با گره مرکزی که به صورت مرکز ارتباطات و هماهنگی عمل می‌کند، به شبکه‌های چرخه‌ای که از آنها به صورت شبکه‌های کانونی یا ستاره‌ای نیز یاد شده، شکل می‌دهند. اگر چه برخی نظریه‌پردازان شبکه‌ها را با دیگر اشکال سازمانی مثل سلسله مراتب‌ها و بازارها همسان می‌انگارند، در واقع شبکه‌ها غالباً عناصر هر سه شکل سازمانی (از جمله سلسله مراتب‌ها که روابط میان گروه‌های مختلف را ساختارمند می‌کنند و بازارها که عرضه کنندگان و خریداران متناوب را تأمین می‌کنند) را دربرمی‌گیرند. برخی گره‌ها، به ویژه در شبکه‌های چرخه‌ای که گره‌های مرکزی مکانیسم‌های سازمان دهنده را برای مؤسسه فراهم می‌کنند، همسانی بیشتری نسبت به بقیه دارند. به منظور مطالعه جامع در مورد مفهوم شبکه بنگرید به:

- Albert – Laszlo Barabasi, ***Linked: The New Science of Networks*** (Cambridge, MA: Perseus, 2002); Walter W. Powell, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", ***Research in Organizational Behavior 12*** (1990): 295 – 336; and Duncan J. Watts, Six Degrees (New York: W.W. Norton & Company, 2003).

در مورد کاربرد گسترده مفهوم شبکه‌ای برای سازمان‌های فراملی جنایی بنگرید به:

- Phil Williams, "Organizing Transnational Crime: Networks, Markets and Hierarchies", ***Transnational Organized Crime*** 4, no. 3 – 4 (1998): 57 – 87.

به منظور بحث درباره شبکه‌های چرخه‌ای و زنجیره‌ای و کاربرد کلی آنها برای جانیان، تروریست‌ها و جنبش‌های اجتماعی بنگرید به:

- John Arquilla and David Ronfeldt, "The Advent of Netwar (Revisited)", in ***Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy***, ed. John Arquilla and David Ronfeldt, 1 – 25 (Santa Monica, CA: RAND, 2001).

10. Robert J. Nieves, ***Colombian Cocaine Cartels: Lessons from the Front*** (Washington, DC: National Strategy Information Center, 1997), 14.

1. U.S. Office of National Drug Control Policy, ***The National Drug Control Strategy Report: 2001 Annual Report,*** 171.

منظور از سطح «توزیع کننده» سطحی است که در آن بین ۱۰ تا ۱۰۰ گرم کوکائین خریداری می‌شود. این داده‌ها برگرفته شده‌اند از:

The System to Retrieve Information From Drug Evidence maintained by the DEA.

2. United States, DEA, U.S. ***Drug Threat Assesment: 1993*** (Washington, DC: DEA Headquarters, September 1993), iii.

3. Nieves, ***Colombian Cocaine Cartels,*** 17.

4. Sam Vincent Meddis, "Colombia's Cocaine Chain", ***USA Today,*** July 24, 1995; R. Thomas Naylor, "Mafias, Myths, and Markets:)n the Theory and Practice of Enterprise Crime", ***Transnational Organized Crime 3,*** no. 3 (1997): 1 – 45, 22.

5. ***New York Times,*** "Britain's Bill of Particulars: 'Planned and Carried Out the Atrocities'," October 5, 2001; U.S. Department of ;tate, ***Patterns of Global Terrorism,*** 2001 (Washington, DC: Department of State, May 2002), ıttp://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/html/; Michelle Zanini, "Middle Eastern Terrorism and Netwar", *Studies in Conflict & ľerrorism 22* (1999): 247 – 65; Michelle Zanini and Sean J.A. Edwards, "The Networking of Terror in the Information Age", in ***Vetworks and Netwars***, 29 – 60.

16. Magnus Ranstorp, "Interpreting the Broader Context and Meaning of Bin – Laden's Fatwa", ***Studies in Conflict & Terrorism 21*** 1998): 321 – 30; U.S. Department of State; United States District Court, Southern District of New York, "Indictment", ***United States)f America v. Wadih El Hage, Fazul Abdullah Mohammed, Mohammed Sadeek Odeh, and Mohamed Rashed Daoud Al – 'Owhali, Defendants,*** Case No. S (1) 98 Cr. 1023 (LBS), October 7, 1998.

17. Jamal Ahmed Al – Fadl, "Direct Testimony". ***United States of America v. Usama Bin Laden, et al. Defendants,*** Southern District ɔf New York, February 6, 2001, http;//crytome2.org/usa-v-ubl-02.htm;Rohan Gunaratna, ***Inside Al Qaeda*** (New York: Columbia University Press, 2002), 57 – 8, 77, 83 – 4; " 'Blowback,' " ***Jan's Intelligence Review*** Jule 26, 2001; Dana Priest and Douglas Farah, "Hezbollah, al – Qaida Team Up for Terrorism", Washington Post, reprinted in The Ann Arbor News, July 1, 2002; ***New York Times,*** "Britain's Bill of Particulars"; Jessica Stern, "Preparing for a War on Terrorism", ***Current History*** 100, no. 649 (2001): 355 – 57; United States District Court, Eastern District of Virginia, Alexandria Division, "Indictment", ***United States v. Zacarias Moussaoui, Defendant*** (December 2001), http://www.fas.org/irp/world/para/docs/mous_indict.html; Zanini and Edwards.

18. Peter L. Bergen, Holy War, Inc.: ***Inside the Secret World of Osama bin Laden*** (New York: The Free Press, 2001), 30; Gunaratna, Inside Al Qaeda, 82.

19. Bruce Hoffman, "Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11", ***Studies in Conflict and Terrorism 25,*** no. 5 (2002): 303 – 16, 308.

۲۰. البته این قواعد گامی اوقات زیر پا گذاشته می‌شوند که احتمال پیامدهای فجیع برای هسته‌ای در پی داریم که تحت بازرسی مأموران دولت هستند.

21. Robert S. Mueller, III., Director, FBI, "Testimony of Robert S. Mueller", ***Joint Investigation*** (hearing, U.S. Senate Select Committee on Intelligence and the U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, 107th Congress, Second Session, October 17, 2002), 4, http://www.senate.gov/~intelligence.

22. Mueller, III. "Testimony of Robert S. Mueller"; Filkins, "FBI and Military Unite in Pakistan"; Judith Miller, Benjamin Weiser, and Ralph Blumenthal, "Holy Warriors Escalate an Old War on a New Front", ***New York Times,*** September 16, 2001; New York Times, "Britain's Bill of Particulars"; Don Van Natta Jr. and Kate Zernike, " 'Hijackers' Meticulous Strategy of Brains, Muscle and Practice", New York Times, November 4, 2001.

23. For more on trafficker adaptation, see Michael Kenney, "When Criminal Organizations Out – smart the State: Understanding the Learning Capacity of Colombian Drug Trafficking Organization", ***Transnational Organized Crime*** 5, no. 1 (1999): 97 – 119.

24. Hoffman, "Rethinking Terrorism", 313.

25. Walter Ender and Todd Sandler, "The Effectiveness of Antiterrorism Policies: A Vector – Autoregression – Intervention Analysis", American Political Science Review 87, no. 4 (1993): 829 – 44, 843; Gregory A. Raymond, "The Evolving Strategies of Political Terrorism", in The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls., ed. Charles W. Kegley (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003), 83; Jessica Stern, ***The Ultimate Terrorists*** (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), 75.

26. Bruce Hoffman, Inside Terrorism (New York: Columbia University Press, 1998), 178 – 79, 180 – 1.

به منظور تحلیل سیستماتیک فراگیری سازمانی توسط تروریست‌ها بنگرید به:

- Brian A. Jackson, "Organizational Learning and Terrorist Groups" (unpublished paper, Washington, DC: RAND, 2002).

27. CIA, "Unclassifed Memorandum", June 14, 2002.

28. Paul Wolfowitz (Deputy) Secretary of Defense), "Prepared Testimony of Paul Wolfowitz", ***Joint Investigation*** (hearing U.S. Senate Select Committee on Intelligence and the U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, 107th Congress, Second Session, September 19, 2002), http://www.senate.gov/~intelligence.

29. Judith Miller and Don Van Natta Jr., "In Years of Plots and Clues, Scope of Qaeda Eluded U.S"., ***New York Times***, June 9, 2002; Van Natta Jr. and Zernike, "Hijackers' Meticulous Strategy".

30. Mueller, III., "Testimony of Robert S. Mueller", 4.

31. Josh Meyer, Eric Lichtblau, and Bob Drogin, "Gains and Gaps in Sept. 11 Inquiry", ***Los Angeles Times***, March 10, 2002.

!. Kevin Whitelaw et al., "A Tightening Noose", ***U.S. News and World Report,*** March 17, 2003, 22.

}. Desmond Butler and Don Van Natta, Jr. "Qaeda Informant Helps Trace Group's Trail", ***New York Times,*** February 17, 2003; ilkins "FBI and Military Unite in Pakistan"; David Johnston and Douglas Frantz, "Arrests in Karachi Raising Hopes in Hunt for Al aeda", ***New York Times,*** September 15, 2002; Meyer, Lichtblau, and Drogin, "Gains and Gaps in Sept. 11 Inquiry".

4. U.S. Department of State, ***Patterns of Global Terrorism*** 2002, 119.

5. Whitelaw et al., "A Tightening Noose".

6. Bob Drogin, "No Leaders of Al Qaeda Found at Guatanamo", ***Los Angeles Times,*** August 18, 2002; Filkins "FBI and Military Inite in Pakistan"; David Johnston and Philip Shenon, "F.B.I. Issues Alert on Signs of New Terror", New York Times, October 12, 001; Meyer, Lichtblau, and Drogin, "Gains and Gaps in Sept. 11 Inquiry".

7. James Risen and Dexter Filkins, "Qaeda Fighters Said to Return to Afghanistan", ***New York Times,*** September 10, 2002.

8. Hoffman, "Rethinking Terrorism", 313.

9. John Arquilla, David Ronfeldt, and Michele Zanini, "Networks, Netwar, and Information – Age Terrorism", in ***Countering the lew Terrorism,*** ed. Ian O. Lesser, 39 – 68 (Santa Monica, CA: RAND Corportation. 1999).

0. Febe Armanios, "Islamic Religious Schools, ***Madrasas: Background", Congressional Research Service Report for Congress,***)ctober 29, 2003; Lael Brainard and Robert E. Litan, "No Stepping Back: America's International Economic Agenda for 2003 – 005", ***Brookings Review 21,*** no. 1 (2003): 32 – 37; Keith B. Richburg, "Moroccans Paying a Price for Ties With U.S.: Many Citizens ;ay Loyalty Should Bring Greater Reward for the Kingdom", Washington Post, May 22, 2003: A16.

·1. Eric Schmitt, "U.S. to Withdraw All Combat Forces from Saudi Arabia", ***New York Times,*** April 29, 2003.

هدف قرار دادن پول‌شویی:
رهیافت جهانی یا توزیع اقتدار

تألیف: النی شینگو　　ترجمه: خدیجه حیدری

«هدف بیشتر اعمال جنایی، تحصیل سود برای شخص یا گروهی است که آن عمل را به انجام می‌رساند. پول‌شویی، پردازش این عایدات جنایی برای پنهان کردن منشاء غیرقانونی آنها است». این واژه در اسناد رسمی نیروی کار فعالیت مالی[1] مربوط به پول‌شویی تعریف شده است و در سال ۱۹۸۹ بود که یک گروه بین‌المللی برای برخورد با این مسئله تشکیل شد. این تعریف به عمق مشکل دوگانه می‌پردازد؛ یعنی به منظور پرداختن به جرائم سازماندهی شده همچون قاچاق دارو، فروش سلاح و اخیراً تروریسم، حل کردن مسئله پول‌شویی مهم است. در عین حال، کشف و شناسایی پول‌شویی مسئله‌ساز است زیرا بیشتر معاملات مالی در معرض خطر فرایندهای منظمی دنبال می‌کنند؛ این روشی است که برای تولید بودجه‌ها استفاده می‌شود و شیوه بکارگیری آن می‌تواند نامنظم باشد.

در سال ۱۹۸٦ مسئله پول‌شویی با قوانین ضدپول‌شویی به رهبری آمریکا بسیار مهم شد. طرح نگرانی‌هایی درباره این «پول کثیف»[2] به دغدغه‌های پیشین دربارهٔ مواد مخدر[(1)] پیوست و با آزادسازی بازارهای مالی همزمان شد. بعداز پایان جنگ سرد بخاطر ترس از جرائم سازماندهی شده فراملی و بوجود آمدن دولت‌های پسا کمونیست، بیش از پیش بر تلاشها افزوده شد. اما چه چیزی پول‌شویی را مهم می‌سازد؟ به معنای دقیق کلمه، اعمال مربوط به پول‌شویی نظام مالی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، عمل فاسد و رشوه‌خواری را تشویق می‌کند و

---

1. Financial Action Task Force (FATF)
2. dirty money

باعث تأثیرگذاری گروههای جنایی بر عملکرد نهادهای بانکی می‌شود. با اینکه این مشکل بسیار مهمی در سرتاسر جهان است، حتی در کشورهای در حال توسعه یا دولت‌های در حال گذار که نظامهای قانونی و مالی هنوز به طور کامل جا نیفتاده‌اند، مسئله بسیار مهمی به شمار می‌آید. با این وجود، مشارکت عظیمی در جنگ علیه پول‌شویی به چشم می‌خورد، همانگونه که در تعقیب این فعالیت‌ها، صاحبان قدرت به طور ضمنی جرائم سازماندهی شده را مورد حمله قرار می‌دهند. در این امر، چه قاچاق مواد مخدر، قاچاق انسان و فحشا باشد یا فروش غیرقانونی سلاح، مقامات دولتی فکر می‌کنند بهتر است از طریق قوانین و مقررات مربوط به پول‌شویی به این مشکلات بپردازند تا اینکه مستقیماً آن را مورد هدف قرار دهند.[۲] بررسی این مسائل اهمیت زیادی برای کشورهای اصلی در نظام بین‌المللی دارد، همچنین گامی در جهت ترغیب ثبات در جهان در حال توسعه است.

این فصل، همکاری میان مقامات دولتی و بین نهادهای عمومی و خصوصی را بررسی می‌کند و سیاست‌ها و عمکردهایی که هدفشان پنهان ساختن پول‌شویی است، تجزیه و تحلیل می‌کند. این بخش همچنین استدلال می‌کند، برای اینکه چنین تلاشهایی مؤثر واقع شوند، تنظیم کنندگان مالی و آژانس‌های اجرای قانون در سطح ملی و جهانی باید درک بهتری از اهداف و سیاست‌های مبارزه با پول‌شویی و همکاری بسیار نزدیکی با هم داشته باشند. از همه مهمتر، تحلیل اظهار می‌کند پذیرفتن نقش‌های سیاست‌گذاری قوی برای بخش خصوصی مهم است. با این وجود، الگوی درک انگیزه‌ها بسیار ضعیف شده است و هنوز روشن نیست رویدادهای ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به طور چشم‌گیری آنرا تغییر داده است یا نه؟

این فصل در شش بخش سازماندهی شده است. بخش اول شرح مختصری از موضوع پول‌شویی ارائه و بر دلایلی تأکید می‌کند که ابتکارات ضدپول‌شویی را در دستورکار سیاسی مقامات دولتی قرار می‌دهد، بخش دوم بر تنگنای اصلی در جنگ علیه پول‌شویی، بویژه تنش بین سود و هزینه و پیگیری چنین پروژه‌هایی تأکید دارد. چالش عظیم در این مسئله بر سر تطبیق منفعت عمومی و منفعت خصوصی است و برای پیگیری اهداف سیاست عمومی بر بخش خصوصی تکیه می‌کند. این فصل بر آن است تعداد زیادی از اقدامات رسمی را بررسی کند که برای مقابله با پول‌شویی طراحی شده‌اند و تأکید می‌کند که با وجود ابتکارات سطح بالا و برجسته همچون *«نیروی کار فعالیت مالی»*، مقتضیات شناسایی تقریباً در هر سطح از مبادلات مالی پایین آمده است. بخش چهارم فراتر رفته است و بر توسعه مراکز مالی جهانی تأکید می‌کند و نشان می‌دهد موضوعات پول‌شویی در این بافت به صورت جدی مطرح شده اما موانع اصلی و مهم باقی مانده‌اند. این بخش با بازنگری فعالیت‌های بخش خصوصی ادامه یافته است و توجه را به شکاف بین سیاست و عمل جلب می‌کند. بخش پایانی، تأثیر ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ را در جنگ علیه پول‌شویی بررسی و تأثیرات درازمدت قوانین و سیاست‌های اجرا شده اخیر را ارزیابی می‌کند.

پول‌شویی چیست؟

پول‌شویی فرایندی است که بوسیله آن بودجه‌های بدست آمده از طریق فعالیت غیرقانونی با پردازش در سیستم مالی به امر قانونی تبدیل و بنابراین منشاء آن پنهان می‌شود. نوع فعالیت غیرقانونی که بودجه‌ها را تولید می‌کند می‌تواند متفاوت باشد، اما اغلب به اعمال فاسد، شبکه‌های جنایی سازماندهی شده فراملی و حداقل در خطابه‌ها و سیاست‌های جامعه بین‌المللی، بیشتر به گروههای تروریستی مربوط می‌شود. بنابراین هدف قرار دادن پول‌شویی ابزاری سیاسی در جنگ علیه این قبیل فعالیت‌های غیرقانونی است. روش‌های بکار گرفته شده در پول‌شویی به ۳۰۰۰ سال قبل برمی‌گردد، وقتی تاجران چینی روش‌هایی برای پنهان کردن سودشان به خاطر ترس از مصادره مقامات حاکم پیدا کردند.(۳) به طور کلی، پول‌شویی در سه مرحله انجام می‌شود: جایابی[1] پول‌های نامشروع، خواباندن[2] این پول‌ها و ادغام[3] آنها. در مرحله جایابی، وجوه به مقادیر کوچکتر تقسیم و در حساب سپرده گذاشته می‌شود یا به ابزارهای پولی تبدیل و در مکانهای مختلف قرار داده می‌شود. مرحله خواباندن شامل یک سری تبدیل‌ها و دیگر مبادلاتی است که وجوه را از منبع اصلی‌شان دور می‌کند. این کار از طریق نقل و انتقال‌های الکترونیکی، استفاده از ابزارهای پولی نقد شدنی مثل چک‌های مسافرتی و حرکت سرمایه به سمت حوزه‌های قضایی با مقتضیات گزارشی نسبتاً آسان‌گیر، حاصل می‌شود. در مرحله نهایی، یعنی ادغام، وجوه از طریق سرمایه‌گذاری و استفاده در دیگر فعالیت‌های مالی اقتصاد سرمایه‌گذاری و نیز استفاده در فعالیت‌های مالی در اقتصاد مشروع باز تعریف می‌شوند.(٤) تکنیک‌ها متفاوت است اما اغلب شامل starbust «که سپرده به جزءهایی تقسیم شده است و به چندین هزار حساب بانکی در سرتاسر جهان وصل می‌شود یا «بومرنگ» است که وجوه قبل از اینکه به منبع اصلی‌شان برگردانده شوند از طریق بازارهای مالی جهانی به سفر طولانی فرستاده می‌شوند.(۵) در واقع، چنین تکنیک‌هایی به شدت پیچیده می‌شوند و آنهایی که وارد پول‌شویی می‌شوند از حوزه‌های قضایی و همینطور نهادهای مالی و ابزارهای مشروع کردن پول، بهره می‌گیرند. آزادسازی مالی و نوآوری این افراد را یاری کرده است؛ حجم زیاد معاملات مالی فراملی می‌تواند «پول کثیف» را پنهان کند و بخاطر ویژگی بین‌المللی اکثر نهادهای مالی این وجوه می‌توانند داخل سیستم بانکداری به شاخه‌ای در قضاوت ملی با کنترل‌های کمتر سفت و سخت انتقال داده شوند.(٦) بدین ترتیب، نوآوری مالی امکان انتخاب و گزینش ابزارهای وسیع را برای پول‌شوی‌ها فراهم آورده است که بعضی بسیار ضعیف تنظیم شده‌اند و همچنان که پول‌شویی اینترنتی اکثراً ناشناختگی را تضمین می‌کند امکان بیشتری برای ناشناس ماندن فراهم می‌کند.

---

1. placement
2. Layering
3. Integration

از آنجا که مخفی کاری مؤلفهٔ اصلی فعالیت‌های پول‌شویی است، فراهم آوردن رقم دقیقی درباره مقدار پولی که سالانه در معرض پول‌شویی قرار می‌گیرد، غیرممکن است. علاوه بر این، ارقامی هم که وجود دارند غالباً غیر مستند و به شدت بحث‌انگیز هستند.(۷) صندوق بین‌المللی پول هرگز برآورد نکرده است که مجموع این پول‌ها می‌تواند برابر با چیزی بین ۲ تا ۵ درصد تولید ناخالص داخلی[1] جهان باشد. این مقدار به بیش از تریلیون دلار بالغ می‌شود.(۸)

اقدامات ضدپول‌شویی: ابزارهای تعقیب مصالح عمومی جهانی

مصالح عمومی می‌تواند شکل کلی (مصرف عمومی) داشته باشد و بر تصمیم‌گیری و طرح مشارکتی (تأمین عمومی) و عادلانه (سود عمومی) مبتنی باشند.(۹) مصالح عمومی جهانی محدود به مرزهای خاصی نیستند و می‌توانند به سود چندین کشور و نسل باشند.(۱۰) آنها ممکن است ملموس باشند همچون محیط یا میراث معمول انسان یا غیرملموس باشند همچون صلح یا ثبات مالی. آنها همچنین می‌توانند همچون رژیم‌های بین‌المللی که در آماده‌سازی مصالح عمومی نهایی شرکت می‌کنند واسطه‌ای باشند.(۱۱) این فصل استدلال می‌کند جنگ علیه پول‌شویی برحسب پیگیری این مصالح عمومی جهانی تعریف شده است. به نظر می‌رسد هدف قرار دادن فعالیت‌های پول‌شویی به نفع همه جهانیان باشد.

همان طور که در بخش قبلی عنوان شد، اولین علت بررسی پول‌شویی، به خاطر تأثیر آن در اقتصاد و نظام مالی است. مشارکت در فعالیت‌های پول‌شویی، می‌تواند روی اعتماد و اطمینان مردم به نظام مالی تأثیر بگذارد.(۱۲) علاوه براین، گفته می‌شود اعمال پول‌شویی در موجودی‌های مشروع بخش خصوصی هم تأثیر می‌گذارد. پول‌شوی‌ها معمولاً از کارهای معروفی مثل مغازه و رستوران استفاده می‌کنند که در ابتدا به خاطر سود بر فعالیت‌های غیرقانونی تکیه می‌کنند. در این بافت، حرفه‌های مشروع اغلب زیر قیمت می‌فروشند و رقابت را مشکل می‌یابند. پیامد دیگر، تغییر شکل و تحریف عملکرد بازار مالی بخاطر ورود و خروج ناگهانی مبالغ هنگفت پول به سیستم است که بدین ترتیب نقدینگی نهادهای مالی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در بعضی از کشورهای در حال توسعه که یک سری تأثیرات بسیار جدی می‌توانند به از دست دادن کنترل سیاست اقتصادی منجر شود؛ مبالغی که مشروع شده‌اند ممکن است جزو بخش عظیم ثروت ملی محسوب شوند. همچنین وقتی وجوه به بخش‌هایی داده شده است که خطر شناسایی را نمی‌پذیرند و به آنهایی داده نشود که سودمند هستند یا نیاز به سرمایه‌گذاری دارند، فعالیت‌های پول‌شویی می‌تواند الگوهای سرمایه‌گذاری را تغییر

1. Gross domestic product (GDP)

دهد. کشورهای در حال توسعه اگر این فعالیت‌ها را در قلمروشان تحمل کنند، ممکن است مانع سیاست‌های خصوصی‌سازی‌شان شوند و به معروفیت آنها نیز خدشه وارد شود. در نتیجه پول‌شوی‌ها، برندگان اصلی چنین طرح‌هایی شوند. نهایتاً، در هر جا این دولت‌ها هستند که به خاطر از دست دادن درآمد مالیات متضرر می‌شوند.(۱۳) دسته دوم دلایل، بر فساد موجود در جهان در حال توسعه متمرکز هستند بر این اساس گروههای جنایی می‌توانند پول مشروع شده را برای تثبیت جایگاهشان در نظام سیاسی استفاده کنند و بخش خصوصی محلی را هر چه بیشتر آلوده و فاسد کنند. در برخی موارد، این سازمانهای جنایی می‌توانند از موضع خود برای اعمال قدرت جبری استفاده کنند و از طریق فعالیت‌های خشونت‌آمیز باعث ایجاد ترس شوند و همچنین با بکارگیری ثروت‌شان برای فاسد کردن مقامات خصوصی و دولتی به نهادهای دولت صدمه وارد کنند.(۱٤) در نتیجه پیشرفت درازمدت چنین دولت‌هایی بوسیله این عناصر فاسد آسیب دیده است.

سومین دسته محرک‌ها برای هدف قرار دادن فعالیت‌های پول‌شویی برحسب هزینه‌های اجتماعی تعریف شده است، از هزینه‌های سیاست‌گذاری و بهداشتی کشورهای متأثر از اعتیاد به مواد مخدر گرفته تا سهم زیاد رشوه‌های جرائم در فساد حوزه‌های عمومی و خصوصی.(۱۵) در این قبیل موارد، تأکید بر اجرای قانون و سیاست عمومی، مقابله با پیامدهای پول‌شویی و فعالیت‌هایی است که این وجوه نامشروع را تولید می‌کنند.

چهارمین دسته انگیزه‌ها در جنگ علیه پول‌شویی مربوط به ریشه‌کنی فعالیت‌هایی است که در اولین مرحله این وجوه را تولید می‌کند. جرائم سازماندهی شده(۱٦) در قاچاق مواد مخدر معمولاً بیشتر نشان داده شده اما قاچاق غیرقانونی اتباع بیگانه نیز در حال افزایش است. همچنین، قاچاق انسان، عمدتاً قاچاق زن و بچه با هدف تجارت جنسی منبع عظیم بازده مالی جنایتکاران است که کشورهای بسیار پیشرفته دریافت کنندگان آن هستند. بعلاوه، فعالیت‌هایی که می‌تواند به پول‌شویی منتهی شود شامل حرفه‌های غیرقانونی در ارتباط با اتومبیل‌ها، عتیقه‌جات، گونه‌های در معرض منقرض شدن یا سلاح است.(۱۷) آخرین نیروی محرکه برای مورد حمله قرار دادن اعمال پول‌شویی، دامنه کاربرد وجوه تطهیر شده به روشی است که ثبات جهانی را تحت تأثیر قرار داده است. اخیراً چنین دغدغه‌هایی بر موقعیت سیاسی کشورهای در حال توسعه جهان متمرکز شده است؛ مراکز قاچاق مواد مخدر همچون کلمبیا و افغانستان از لحاظ سیاسی بی‌ثبات و پرخشونت شده‌اند، حال آنکه «الماس‌های خون»[1] در آنگولا و سیرالئون به تأمین بودجه جنگ‌های داخلی کمک کرده‌اند.(۱۸) با این وجود، حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ بیشتر بر حوزه جهانی تأکید و جنگ علیه پول‌شویی را مترادف با «جنگ اقتصادی علیه ترور»[2] ترسیم کرده است.

---

1. blood diamonds
2. economic war on terror

هر پنج دسته از دلایل برای مقابله مؤثر و کارآمد با پول‌شویی بر حسب تعقیب مصلحت عمومی (جهانی تعریف شده است: تضمین همگرایی اقتصاد جهانی و نظام مالی، از جمله در پیدایش بازارها و کشورهای در حال توسعه؛ از میان برداشتن اعمال فاسد در حوزه‌های عمومی و خصوصی برخی کشورهای در حال توسعه تضمین تخصیص منابع عمومی بسیار سودمند؛ تضعیف جرائم سازماندهی شده بویژه قاچاق مواد مخدر، انسان و تسلیحات غیرقانونی؛ و بهبود ثبات بین‌المللی با کاهش بودجه موجود برای کشمکش‌های قومی و داخلی و فعالیت‌های تروریستی. پول‌شویی در چهارچوب همه سطوح مربوطه، امری جهانی است: جرائم سازماندهی شده بیشتر فراملی است، مکانیزم‌های مالی استفاده شده برای مشروع ساختن پول از مرزهای ملی نیز فراتر می‌رود و استفاده از وجوه حاصله می‌تواند تبعاتی جهانی داشته باشد. همانگونه که در بخش بعدی بحث خواهد شد، این مسئله جهانی رهیافت بنیادی جهانی مناسبی ایجاد کرده است.

با این وجود، سؤالات مهمتری به قوت خود باقی است. ابتدا، به خاطر مصالح جهانی، باید هزینه‌های مشارکت کنندگان به حداقل برسد و مزایایی پیشنهاد شود. آیا این امر، عقیده بازارهای در حال ظهور است یا مراکز ساحلی که آنها را هدف قرار داده‌اند تا در جنگ پول‌شویی فعال نباشند؟ در این شرایط، مهم این است که بدانیم آیا رهیافت جهانی مناسبی ایجاد شده است یا نه. از این‌رو باید به آمیختگی بین منافع عمومی بویژه ملت و فراملی نگاه کنیم.[۱۹] دوم، آیا سود برندگان بزرگ این مصالح عمومی نیز باید در تضمین آمادگی‌شان پیش‌قدم شوند؟[۲۰] با توجه به نقش رهبری ایالات متحده در مراحل گوناگون اقدامات ضدپول‌شویی این امر بجا و شایسته است. ایالات متحده در بین‌المللی کردن جنگ علیه پول‌شویی در دهه ۱۹۸۰ و بعد از آن و در مرتبط ساختن پول‌شویی و بودجه مالی تروریست‌ها از سال ۲۰۰۱ بسیار مؤثر بوده است.[۲۱] بنابراین منطقی است که انتظار داشته باشیم ایالات متحده و دیگر اقتصادهای توسعه یافته نه تنها در نظر بلکه در عمل نیز در صف مقدم فعالیت‌های ضدپول‌شویی قرار گیرند. نهایتاً، نقش بخش خصوصی در این فرایند چیست؟ برای اینکه اهداف سیاسی عمومی بدست آید، ساختار حکومتی که در برگیرنده بازیگران عمومی و خصوصی باشد نیاز است، ساختاری که نقش‌ها و مسئولیت‌ها را تعیین می‌کند.[۲۲] آیا در نبود چنین ساختاری می‌توانیم فقط بر اداره کردن بخش خصوصی تکیه کنیم؟

سؤال دیگر به بهبود انتخاب مصالح عمومی جهانی مربوط است. در حالیکه هزینه پول‌شویی به مسائل اقتصادی و توسعه سیاسی، بویژه به دولت‌هایی با ساختارهای نهادی ضعیف، ربط داده شده است، در گفتمان سیاسی درباره اینکه چگونه پول‌شویی و بالاخص، جرائم سازماندهی شده ساختارهای دمکراتیک را تحت تأثیر قرار می‌دهند کمتر سخنی به میان رفته است. ریس[1] استدلال می‌کند دمکراسی‌های لیبرال به هنگام مواجهه با

---

1. Rees

جرائم سازماندهی شده ضعف دوگانه‌ای از خود نشان دادند: گستردگی نظام‌های اقتصادی و سیاسی آنها می‌تواند بوسیله عناصر جنایی تحت نفوذ قرار گیرد حال آنکه تبعیت آنها از حکومت قانون می‌تواند توانایی آنها برای مقابله با این عناصر را محدود کند.(۲۳) دغدغه‌های اخیر درباره آزادی‌های مدنی با توجه به قانونگذاری بعداز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ می‌تواند در این بافت بررسی شود.

حل مسئله پول‌شویی: اقدامات رسمی و سیاست‌های جهانی

در دهۀ ۱۹۸۰ واکنش جهانی به پول‌شویی، با ابتکار اولیه شورای اروپا شروع شد. همچنین کمیته بسیار معروف باسل[1] در مورد نظارتهای بانکی در سال ۱۹۸۸ به این موضوع پرداخت که در «اعلامیه عمومی اصول اخلاقی»[2] بانکها مورد استقبال قرار گرفت.(۲٤) تلاش بین‌المللی وسیعی نیاز بود که نهایتاً در اجلاس گروه هفت پاریس در سال ۱۹۸۹ مورد تأیید قرار گرفت و در آن سران دولتی گروه ۷، مجمع اروپایی و به اضافه هشت کشور «قانون نیروی کار فعالیت مالی» را در مورد پول‌شویی منعقد کردند.(۲۵) نیروی کار فعالیت مالی، واقع در دفتر دبیرکل سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی[3] در پاریس، کار هماهنگ‌سازی جنگ جهانی علیه پول‌شویی و همینطور ارزیابی عملکردها و پیشرفت‌ها در مراجع قضایی مختلف و حرکت پا به پای تکنیک‌ها و روش‌های بکار گرفته شده پول‌شویی‌ها را آغاز کرد. وظیفه اصلی آن فراهم آوردن پیشنهاداتی برای کشورها و نشان دادن تحقق آنها و همچنین از سال ۱۹۹۹ ارائه لیست سیاه کشورهایی است که به نظر می‌رسد همکاری ندارند (کشورها یا مناطقی که همکاری نمی‌کنند).[4] این رهیافت از روش‌های گوناگونی سرچشمه می‌گیرد که در آن کشورها با پول‌شویی برخورد می‌کنند؛ هیچ تعریف مشخصی وجود ندارد و در حالیکه همه اعضای نیروی کار فعالیت مالی در مورد آن قانونی وضع کرده‌اند در بسیاری موارد به مواد مخدر بسط می‌دهد و بعضی وقتها به طور مناسب سایر جنبه‌های پول‌شویی را مورد توجه قرار نمی‌دهد. تعاریف و استانداردهای نیروی کار فعالیت مالی، همچنین درباره مجزا کردن پول‌شویی از کلاهبرداری مالی، جعل و دیگر جرائم اداری بسیار روشن هستند. این تمایزات همیشه در قالب تلاشهای ملی صورت نگرفته است که در آنها عناصر عمومی مختلفی درجه‌های متفاوتی از اقتدار را دارند و در کل به این مسائل از طریق اعمال قانون پرداخته و نظارت‌های بانکی صورت نگرفته است. اعضای نیروی کار فعالیت مالی در دفاتر خزانه‌شان تقسیم‌بندی‌هایی مشخص کرده‌اند که

1. Basel Committee
2. General Statement of ethical principles
3. Organization for Economic Cooperation & Development (DECD)
4. Non – Cooperative Countries or Territories or NCCTs

اغلب واحدهای مواد مخدر در فعالیت‌هایشان از آن کمک می‌گیرند. مسئولیت‌های همه این عناصر مختلف بویژه در قانون‌گذاری اخیر همچون قانون میهن‌دوستی[1] ایالات متحده یا عایدات لایحه قانونی جرائم[2] بریتانیا روشن‌تر شده است اما نکات مبهم مهمی وجود دارد که همکاری بین آنها رضایت بخش است یا کافی.

نیروی کار فعالیت مالی با ۱٦ عضو شروع به کار کرد تا سال ۱۹۹۲ به ۲۸ عضو رسید و هم‌اکنون به ۳ عضو رسیده است.[۲٦] این مجموعه حدود ٤۰ پیشنهاد صادر کرده است که به طور منظم ارائه می‌شوند. این پیشنهادها به کشورها ارایه شده‌اند و طیف وسیعی از موضوعات را دربرمی‌گیرند: اتخاذ سیاست‌های اساسی که جنگ علیه پول‌شویی را تسهیل می‌کنند همچون اجرای کنوانسیون وین؛[۲۷] تضمین سری بودن قوانین بانکداری مانع از شناسایی نمی‌شود؛ شرکت در ابتکارات و راه‌حل‌های چندجانبه؛ جنایی دیدن پول‌شویی؛ پایه‌ریزی قوانینی که توقیف و پیگرد بودجه‌های حاصل از فعالیت‌های جنایی را ممکن می‌سازد؛ اجرای قوانین شناسایی و حفظ سابقه مشتری؛ پذیرفتن پشتکار و تلاش نهادهای مالی، شامل توسعه سیاست‌های داخلی و کنترل‌ها و تقویت همکاریهای بین‌المللی، شامل مبادله اطلاعات، تسهیل قانونی مشارکت و همکاریهای متقابل.[۲۸] این پیشنهادات در سال ۲۰۰۳ بازبینی و مورد بررسی مجدد قرار گرفت تا «چهارچوب بین‌المللی جامع، پایدار و ذاتاً قوی برای مقابله با پول‌شویی و تأمین بودجه مالی تروریست ایجاد کند.» در این زمینه تحولاتی صورت گرفت که از آن جمله می‌توان به نظارتهای شدید برای مشتریان پرخطر، بسط و گسترش اقدامات ضدپول‌شویی به چندین حرفه غیرمالی، توسعه ضمنی ملزومات موجود برای پوشاندن بودجه مالی تروریست‌ها و ممنوعیت بانک‌های شل[3] اشاره کرد.[۲۹] ارایه و اجرای ٤۰ پیشنهاد به دو شکل صورت می‌گیرد؛ تمام کشورهای عضو عمل خود ارزیابی را به انجام می‌رسانند و نیروی کار فعالیت مالی فرایند ارزیابی متقابلی به جای خود انجام می‌دهد، بدینوسیله کارشناسان قانونی، مالی و اجرا کننده قانون از سایر کشورهای عضو بازدیدهایی به عمل می‌آورند. همچنین نیروی کار فعالیت مالی اقداماتی برای برخورد با اعضای غیرشاکی انجام می‌دهد ـ گرچه در این تاریخ تنها اتریش و ترکیه مورد توبیخ قرار گرفته‌اند.[۳۰] از سال ۱۹۹۹، نیروی کار فعالیت مالی گامهای بیشتری برداشته و در افشا و شرمسار کردن کشورهایی شرکت کرده است که همکاری نمی‌کنند و آنها را معرفی کرده است. اولین گزارش کشورها یا مناطق همکاری کننده در سال ۲۰۰۰ منتشر و به طور منظم بازبینی شد.[۳۱]

نیروی کار فعالیت مالی در صف مقدم اقدامات ضدپول‌شویی بوده است و همانطور که در ادامه این فصل توضیح داده شده و تاریخچه مسئله را مطرح کرده است، چهارچوب مفیدی برای مقابله با تأمین بودجه مالی

---

1. Patriot Act
2. Cyime Bill
3. shell banks

تروریست‌ها در سطح بین‌المللی ارائه کرده است. با این وجود، عضویت نسبتاً محدود، فرایندهای بازبینی موازی و توبیخ‌های محدود تا این تاریخ بدین معنی هستند که مشروعیت آن می‌تواند مورد سؤال قرار گیرد که گرفته است. همچنین باید به این مورد هم توجه شود که رهیافت نیروی کار فعالیت مالی همانند قوانین و مقررات ضدپول‌شویی در هر جایی بر فرایند متمرکز است تا بر نتایج.(۳۲)

اقدامات نیروی کار فعالیت مالی را گروهها و سیاست‌های متفاوتی تکمیل کرده است که از آن جمله می‌توان به نیروهای کار منطقه‌ای، واحدهای اطلاعاتی مالی گروه اگمونت[1] - که سالانه نمایندگانی از آژانس‌های ملی مربوط گردهم جمع می‌شود و در حال حاضر ۶۹ عضو دارد(۳۳) - و برنامه جهانی ملل متحد علیه پول‌شویی اشاره کرد.(۳٤) صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز اخیراً برنامه آموزشی دوازده ماهه‌ای به منظور ارزیابی عملکردهای ضدپول‌شویی و فراهم آوردن کمک‌های فنی به اجرا گذاشته‌اند. این در ارتباط با نیروی کار فعالیت مالی و دیگر عناصر مربوطه است.(۳۵) البته، سیاستگذاران سطح ملی و اتحادیه اروپا این پیشنهادات را تعدیل کرده‌اند و قوانین و سرمشق‌های دیگر نیز ارائه داده‌اند. شبکه اعمال جرائم مالی[2] مرکز خزانه‌داری آمریکا به طور فعالانه اطاعت از اقدامات ضدپول‌شویی و قانون اخیر میهن‌پرستی را نشان می‌دهد.(۳۶) همچنین، دستورالعمل ۱۹۹۹ اتحادیه اروپا در مورد پول‌شویی در سال ۲۰۰۱ اصلاح شد و هم‌اکنون نیز به قوت خود باقی است.(۳۷) بانکداری بین‌المللی، ناظران امنیتی و بیمه هم اطلاعات منظمی از ابتکارات و سرمشق‌هایشان فراهم می‌کنند.(۳۸) در حالیکه این دسته از عناصر عمومی چهارچوب نهادی چشمگیر و بسیار هماهنگی در جنگ علیه پول‌شویی ایجاد می‌کنند، برخی ضعف‌ها هنوز باقی است. اقدامات ضدپول‌شویی براساس همکاری بین سه دسته بازیگر کاملاً متمایز صورت می‌گیرد: تنظیم کنندگان مالی و ناظران و نهادهای مالی بین‌المللی؛ نهادهای بخش خصوصی، اکثراً بانک‌ها و آژانس‌های اجرای قانون. با اینکه دو دسته اول بازیگران، سابقه و الگوهای پایه‌ریزی شده‌ای برای همکاری و تبادل نظر در سطح جهانی و ملی دارند، ارتباط با دسته سوم چندان خوب توصیف نشده است. به نظر می‌رسد پلیس بین‌المللی که یک آژانس بین‌المللی اصلی است، به رغم داشتن روابط پرسنلی مهم با نیروی کار فعالیت مالی و شبکه اعمال جرائم مالی، در جلوگیری از پول‌شویی نقش اندکی دارد.(۳۹) حتی در سطح داخلی، ممکن است نه تنها به خاطر نبود فرایندهای پایه‌ریزی شده تنش‌هایی بوجود آید بلکه تفاسیر متفاوت از نتایج اقدامات ضدپول‌شویی نیز می‌تواند به همین نتیجه منتهی شود؛ حال آنکه بخش مالی، موفقیت را در برحسب نبود موارد مسئله‌ساز ارزیابی می‌کند، عناصر اجرای قانون بر مبالغ قابل اندازه‌گیری توقیف شده و محکومیت‌ها متمرکز است.(٤۰) استراتژی تنظیم کنندگان و کارگزاران اجرای قانون تا حدودی با هم فرق می‌کنند؛ گروه اول بر اقناع،

---

1. Egmont Group of Financial Intelligence Units

2. Financial Crimes in Forcement Network (Fin CEN)

همکاری، خود تنظیمی و گاهی «درمان‌های خصوصی»[1] تأکید دارد و گروه دوم بر تعقیب، تنظیم خارجی و عدال عمومی و تنبیه اصرار دارد.(۴۱)

جنگ علیه پول‌شویی: مسئله بازارهای ساحلی و در حال ظهور

همانطور که تمرکز نیروی کار، فعالیت مالی را در کشورها و مناطق همکاری کننده نشان داده است، بخش مهم استراتژی جهانی علیه پول‌شویی حول بهبود عملکردها و شفافیت بیشتر در مراکز ساحلی و همینطور د بازارهای در حال پیدایش و دیگر کشورهای در حال توسعه می‌چرخد. مراکز مالی ساحلی که ۱/۲ درصد جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند و ۳/۱ درصد تولید ناخالص جهانی را به خود اختصاص داده‌اند، یک چهار دارایی‌های مالی جهان را در دست دارند.(۴۲) مراکز ساحلی به لحاظ سنتی دارای این ویژگیها هستند: «مالیا سرانه یا گروهی بسیار اندک یا در حدود صفر؛ قوانین سری و مؤثر بانکی؛ محدودیت‌ها یا مقررات بسی محدود در خصوص معاملات مالی و بالاخره سری ماندن مبادلات».(۴۳) برخی تحلیل‌گران به طور کلی مراک ساحلی و بندرگاههای مالیاتی را در جهت «استراتژی‌های انگل‌وار دولتی»[2] می‌بینند که دولت به عم سیاست‌هایش را طرح‌ریزی می‌کند تا حرفه جذب کند و به مرحله غنی شدن برسد به گونه‌ای که این اعمال ب زیان رفاه جهانی یا حکومت قانون هستند.(۴۴) به نظر می‌رسد مراکز ساحلی از نظام حاکمیت سوءاستفاد می‌کنند تا منافع تنگ‌نظرانه خود را گسترش دهند.(۴۵) علاوه بر این ممکن است کشورهای در حال توسع نسبت به پذیرفتن قوانین محکم ضدپول‌شویی بی‌میل باشند زیرا ممکن است تصور کنند این قوانین ب استراتژی توسعه آنها آسیب می‌رساند. در نتیجه برخی کشورها برای پیوستن مشتاقانه به جنگ علیه پول‌شوی انگیزه اندکی دارند و تنها رهبری قوی از سوی سایر کشورها و نگرانی از قرار گرفتن در لیست سیاه ممکر است آنها را به گونه‌ای دیگر تشویق کند.(۴۹)

عملکردهای صورت گرفته در مراکز ساحلی دنیای توسعه یافته در این زمینه ترغیب کننده نیستند صنعت بانکداری سویس تا اندازه‌ای بر قوانین سری بودن تکیه دارد بیشتر به این خاطر که بانک‌ها ا بانکداری خصوصی پول بدست می‌آورند، یعنی آنها پول مردم بسیار ثروتمند را مدیریت می‌کنند که کلاً د کشور ساکن نیستند.(۴۷) این امر می‌تواند به سوءاستفاده از نظام بانکداری منجر شود، همانطور که در یک مورد جنجالی نشان داده شد که در آن UBS بخاطر برخورد با بودجه‌هایی که گمان می‌رفت به سانی آباچ دیکتاتور سابق نیجریه‌ای مربوط باشد مورد توبیخ قرار گرفت.(۴۸) به این ترتیب، گزارش اطلاعاتی بدست

---

1. Private remedies

2. parasitic state strategies

آمده بوسیله کمیته مجمع ملی فرانسه که به «گزارش مونتبورگ»[1] معروف است، عملکردها را در لوکزامبورگ بازبینی و مسائل مورد نگرانی را مشخص می‌کند: می‌توان به نمونه‌های کوچکی از گزارشات در مورد سوءظن به مقامات دولتی مربوطه و خصوصی‌سازی جنگ علیه پول‌شویی اشاره کرد که ضرورتاً در دست حسابرسان بیرونی است.[(۴۹)]

بعضی کشورها در پایه‌ریزی رهیافت جهانی ضدپول‌شویی مشکلات دیگری نیز دارند. برخی کشورها ضعیف هستند همچون کشورهای در حال گذار که در آنها ساختارهای دولت بویژه نظامهای قانونی و مالی هنوز به طور کامل توسعه نیافته‌اند. گروه متفاوتی از دولتها برچسب «فاسد» خورده‌اند و استدلال شده است که مکزیک و روسیه که هم‌اکنون هر دو عضو نیروی کار فعالیت مالی هستند در گذشته در این مقوله قرار داشتند. نهایتاً، برخی کشورها «جنایتکار» نامیده شده‌اند که نمونه عمده آن کره شمالی است.[(۵۰)]

به استثنای کشورهایی که در مقوله «جنایتکار» جای می‌گیرند، وقتی زمان پرداختن به پول‌شویی فرا می‌رسد کشورها رسماً مسئولیت آنرا بر عهده می‌گیرند و به صورت علنی از پیگیری منافع عمومی جهانی، آنگونه که ایجاب می‌کند، حمایت و پشتیبانی می‌کنند. اما از لحاظ خصوصی، تعداد کثیری از بازارهای ساحلی و در حال ظهور ممکن است به طور کامل به این نتایج نرسند. در حالیکه به طور فعالانه مانع از اقدامات ضدپول‌شویی نمی‌شوند، تحلیل‌شان از منافع و هزینه‌ها نشان می‌دهد مورد دوم از اهمیت بیشتری نسبت به مورد اول برخوردار است.

عملکرد بخش بانکداری و میراث رسوایی‌های پول‌شویی در ایالات متحده

در حالیکه مقامات دولتی دیدگاه بسیار جدی در قبال پول‌شویی و سیاست‌های تحقق آن اتخاذ می‌کنند، بخش بانکداری لازم است مسئولانه از سرمشق‌ها پیروی کند و تصور نکند ریسک بی‌قاعده بودن بسیار اندک است. اما در برخی موارد بانک‌ها که خود بخشی از راه‌حل بشمار می‌آیند خودشان یک معضل هستند طوری که هدف اصلی آنها فقط کسب سود است. آیا انگیزه‌های منطقی جای این وظیفه مسئولانه را می‌گیرند؟

همانطور که *کارز* استدلال می‌کند «نهادها باید به مسئله نظام ضدپول‌شویی همانند ابزارهای ضروری خود نگهدارنده بنگرند نه یک مسئله کم‌اهمیت یا هزینه غیرضروری که بر آنها تحمیل می‌شود.»[(۵۱)] بانکها برای در پیش گرفتن اقدامات جدی ضدپول‌شویی دارای برخی انگیزه‌های روشن برای پرداختن به مسائل قانونی و اعتباری هستند.[(۵۲)] در واقع، آنها مجموعه‌ای از رویه‌ها را اتخاذ کردند تا با پول‌شویی مبارزه کنند و از الزامات

1. Montebourg Report

قاعده‌مند تبعیت کنند. این رویه‌ها شامل اقدامات شناسایی خاص، شعار «مشتری‌ات را بشناس» در تمام خدمات مالی، فرایندهای نظارت مبتنی بر نظام داخلی و نظام جامع برخورد با فعالیت‌های مظنون؛ برنامه‌های روزآمد آموزشی؛ اجرای رویه‌های بازرسی و اقدامات پاسخگویی همانند سوگندنامه‌های امضاء شده اقدامات ضدپول‌شویی و ارزیابی‌ها؛ تشکیل واحدهای تخصصی ضدپول‌شویی و مشارکت کامل و تعهد به مدیریت ارشد استفاده شده است.[(۵۳)]

بانک‌های بزرگ اقدامات بیشتری برای ایجاد معیارهای مناسب با ایجاد گروه بانک‌های ولفزبرگ انجام دادند.[(۵۴)] این گروه در سال ۲۰۰۰ تأسیس شده است و سرمشق‌های ضدپول‌شویی جهانی را برای بانک‌های خصوصی بین‌المللی ارائه می‌دهد و بر روابط بانکداری متمرکز است.[(۵۵)] این امر، شعار «مشتری‌ات را بشناس» را به بانک‌ها و نیز کارخانه‌های مالی استفاده کنندگان از این خدمات گسترش می‌دهد.[(۵۶)] منطق پشت سر چنین شعاری، راهنمایی هماهنگی اصول و تقویت اعتبار و شهرت بخش خصوصی بود.[(۵۷)]

با وجود این تلاشها برخی مشکلات جدی همچنان به قوت خود باقی است. «زمانی که هزینه‌های کلی الزامات گزارشی سیستم بانکداری ضدپول‌شویی به درستی انجام شود، تلاشهای ضدپول‌شویی اندکی مقرون به صرفه هستند».[(۵۸)] این امر به درستی در تحقیق اخیر مؤسسه بانکداران آمریکا ثابت شده است که سری بودن اقدامات بانک، الزامات ضدپول‌شویی را در صدر درجه‌بندی هزینه‌های سرسپردگی رو در روی بانک‌ها قرار می‌دهد.[(۵۹)] قانون میهن‌پرستی الزامات را افزایش داده است ولی ادعا می‌شود نهادهای مالی هنوز سیستم‌های مرکزی مشتری شناسی را اجرا می‌کنند ـ یا حتی به تصمیماتی در مورد چگونگی انجام آن رسیده‌اند ـ و گرو آموزش و کارشناسی ایجاد اطاعت یک فرایند پرهزینه و طولانی است.[(۶۰)] به همین سان، قانون مزبور برای آژانس‌های اجرایی بودجه اضافی مهیا نمی‌کند؛ به سخن دیگر این امر کارآمدی نظام جاری انگیزه‌های بخش خصوصی را زیر سؤال می‌برد.

وجود انگیزه‌های موثق هنوز هم در تردید قرار دارد؛ طوری که مؤلفه‌های مشروع نظام مالی که به طور بالقوه درگیر پول‌شویی است در حال بررسی است. گزارشی از رأی دادگاه عالی انگلستان که نشان می‌داد یک شرکت حسابداری کوچک در امر پول‌شویی دخالت داشته است، نشان می‌دهد مقام‌های قانونی واقعاً به بررسی شواهد و اتهاماتی بی‌میل بودند که یک شرکت حسابداری بزرگ‌تر و مهم درگیر این کار بود. این امر ممکن است آزمونی برای یک «بی‌تمایلی نهادینه شده برای انجام تحقیقات گسترده و بازتعریف چنین مواردی باشد».[(۶۱)] نویسندگان نشان می‌دهند این امر همچنین می‌تواند نشان‌دهنده یک رابطه صمیمانه خاص میان قانونگذاران و بخش خصوصی باشد. البته با دو درصد پول‌های مشروع شده که بدست آمده است تحقیقات گسترده‌ای می‌توانست انجام گیرد.

نظام مالی بریتانیا از اقدام آباچا بدون آسیب نماند. گرچه اکثریت توجه به دارایی‌های دیکتاتور سابق نیجریه‌ای در سوئیس متمرکز است، با این حال اثبات شد بخشی از این بودجه‌ها از انگلستان می‌آید و متعاقباً به انگلستان هم برمی‌گردد. گزارش‌هایی از این مسئله تهیه شده است، یکی از این گزارش‌ها از مقامات خدمات مالی در سال ۲۰۰۱ نشان داد ۱۵ تا ۲۳ بانک که با فامیل *خانواده آباچا* در ارتباط بودند «ضعف‌های کنترلی مهمی» داشتند.(۶۳)

گزارش مقام‌های آمریکایی نیز مسئله‌دار است. بازبینی بانک اعتباری و بازرگانی بین‌المللی[1] ناکامی مقامات را در بررسی اتهام بی‌قاعده‌گی و یک سری اهداف سیاسی نامشخص را در برخورد بانک اعتباری و بازرگانی بین‌المللی با دیکتاتور پانامایی، مانوئل نوریگا[2] نشان داد و در اقدام مخالف ایران، نیز تأثیر بیش از حد بخش خصوصی در روند سیاسی و محدودیت‌های قانونی در تعقیب متخلفان فراملی نقش داشت.(۶۴) اخیراً در سال ۱۹۹۶، سیتی بانک[3] به خاطر پول‌شویی بودجه‌های غیرقانونی که بوسیله *رَل سالیناس*،[4] برادر رئیس جمهور سابق مکزیک، *کارلوس سالیناس*[5] نگه داشته بود، بازرسی شد. زمانی که در سال ۲۰۰۰، رسوایی بانک نیویورک[6] در پرداختن به مسئله پول‌شویی فاش شد و به بیرون درز کرد، ماهیت آن کمی تغییر کرد. پس از اینکه در شهادت‌نامه مجمع ثابت شد بیش از ۴۰ درصد بانک‌های روسی بوسیله جرائم سازماندهی شده کنترل می‌شوند، بانک نیویورک وارد چندین رابطه متقابل با بانک‌های روسیه شده بود.(۶۵) این امر نشان می‌دهد نه تنها ملزومات ضد پول‌شویی نیاز به تقویت دارند بلکه همچنین اشاره به این دارد که بانک‌ها از پیش آماده شده بودند تا به جای کنترل از اقدامات لازم چشم‌پوشی کنند.

تحلیل بالا نشان می‌دهد بخش خصوصی در جنگ علیه پول‌شویی دخالت دارد و گامهایی نیز علیه چنین اقداماتی برداشته است. با این وجود، مقامات، از جمله مقامات آمریکایی، با مسائل پول‌شویی با کمی محدودیت برخورد کرده‌اند و هزینه سرسپاری برای بخش خصوصی این امر را که این تنها حوزه‌ای باشد که می‌تواند پیش‌تاز باشد، غیرمحتمل می‌سازد. مقامات در پیشبرد سرسپاری با تحمیل جریمه در نهادهای مالی که سیستم کنترلی آنها نقص داشته بسیار فعال بوده‌اند؛(۲۶) اما آیا جریمه‌ها برای بخش خصوصی ریسک مقرون به صرفه‌ای است؟ اگر اقدامات ضدپول‌شویی مصالح عمومی جهانی را بهبود بخشد، نیاز است بخش خصوصی به صورت

1. Band of Credit & Commerce International (BCCI)
2. Manuel Noriega
3. Citibank
4. Raul Salinas
5. Carlos Salinas
6. Bank of New York (BONY)

فعالی در آن مشارکت داشته باشد و تنش بین آن مصالح عمومی و منافع خصوصی خود را برطرف کند. همانطور که معلوم است بخش خصوصی انگیزه‌ای برای انجام چنین کاری ندارد.

آیا ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ همه چیز را تغییر داده است؟ چه چیزی را؟

تا چه اندازه‌ای حملات تروریستی در نیویورک و واشنگتن دی سی انگیزه‌های عمومی و خصوصی را برای مقابله بر ضدپول‌شویی دگرگون ساخته است؟ آنها مطمئناً تأثیر مهمی در ظهور ابتکارات ضدپول‌شویی داشته‌اند، و نیروی جدیدی به اقدامات پول‌شویی و نیروی کار فعالیت مالی می‌دهند. مقابله با تأمین کنندگان مالی تروریست اقدام «غیرجنجالی» جامعه بین‌المللی بود و مسدود کردن دارایی‌ها تأثیرات قریب الوقوعی را منجر شد.[۶۷] نیروی کار فعالیت مالی با طراحی هشت «پیشنهاد ویژه در مورد تأمین بودجه مالی تروریست» به این امر پاسخ گفت. این توصیه‌ها شامل جنایی کردن تأمین بودجه مالی تروریست، ایجاد نظارتهایی برای مسدود کردن و توقیف دارایی‌ها، نیاز به گزارش محموله‌های مشکوک با روابط جنایی بالقوه، تحمیل ملزومات ضدپول‌شویی در نظامهای حواله‌ای جایگزین و بازبینی قوانین برخورد با سازمانهای بدون بهره است.[۶۸] نیروی کار فعالیت مالی، همچنین سند راهنمای ویژه‌ای برای استفاده نهادهای مالی تولید کرده است.[۶۹] سایر عناصر دولتی گزارشات و دستورالعمل‌های دیگری نیز فراهم آورده‌اند که از آن جمله می‌توان به کمیته باسل و گروه ولفربرگ بانکها اشاره کرد که اعلامیه‌ای در مورد نقش نهادهای مالی صادر کرده‌اند.[۷۰] این تلاشها از طریق قانونگذاری و تنظیم ملی، بیشتر تثبیت شده‌اند که از همه قابل توجه‌تر قانون میهن‌پرستی آمریکا است.

با این وجود، چنین اقداماتی در عمل تنها تأثیر محدودی می‌توانند داشته باشند و حصول هدف کاهش بودجه مالی تروریسم را تضمین نمی‌کنند. وقتی دیوان بررسی فدرال آمریکا تلاش کرد تصویر روشنی که ممکن است تروریست‌ها از بانک‌ها استفاده کنند، طراحی کند، این مرکز عمل ایجاد سپرده عظیم و برداشت مقادیر کم از آن را به صورت نقدی در فواصل مکرر مشخص کرد؛ اما انجام دهندگان این کار می‌گویند این تصویر مطابق با تقریباً یک چهارم مشتریان بانک‌ها است.[۷۱] مشکل دیگر این است که بودجه مالی تروریسم اغلب براساس منابع مشروع است و نیاز است بانکها ضرورتاً داوری‌های ارزشی درباره آینده استفاده از پول و همینطور پتانسیل مشتری، داشته باشند که تا به امروز هیچ عمل غیرقانونی انجام نداده است و در آینده نیز انجام نخواهد داد، این کار یک استراتژی ذهنی و وقت‌گیری است که می‌تواند به تمایزاتی در زمینه قومی منتهی شود و تعصب‌هایی در رابطه با ویژگیهای شخصی ایجاد کند. همچنین مؤسسات خیریه باید در کانون توجه قرار گیرند، گرچه بسیاری از این مؤسسات بنا به دلایل داشته یا نداشته مورد هدف تروریست‌های القاعده قرار

گرفته‌اند و از آنها حمایت می‌کنند، به جای ترغیب کنترل سفرهای مؤسسه خیریه، استانداردها مبهم می‌مانند و رهیافت جامعی نمی‌تواند بدست دهد.[۷۲] نظام‌های حواله جایگزین، همان حواله عربی،[۷۳] که از نقل و انتقال تلگرافی، محاکمه‌های کاغذی و بانکداری رسمی پرهیز می‌کنند نیز مورد هدف قرار گرفته‌اند.[۷٤] نهایتاً مبالغی که در تأمین بودجه مالی تروریسم سهم دارند حتی در مقایسه با سایر فعالیت‌هایی که مربوط به پول‌شویی هستند بسیار اندک است. حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ شاید هزینه‌ای کمتر از ۵۰۰/۰۰۰ دلار داشته باشد حال آنکه ممکن است بیش از ۵۰۰ میلیون دلار ارزش بودجه‌هایی باشد که سالانه از قاچاق مواد مخدر تولید می‌شود.[۷۵] وقتی معاملاتی انجام می‌شود که بیش از ۱۰ هزار دلار نیستند و نیازمند همان سطح بازرسی دقیق نیستند، گردآوری این مبلغ نسبتاً راحت است: «اگر آقای بن لادن می‌تواند سی نفر را به خدمت بگیرد که حاضرند به خاطر او بمیرند، بنابراین، مشکلی در فراهم آوردن ۱۰۰ نفر برای باز کردن حساب‌های بانکی ندارد.»[۷٦] هنوز زود است که تأثیرات حملات تروریستی در عملکردها و اقدامات طولانی‌مدت پول‌شویی را بررسی کنیم. با این وجود، انگیزه تجدید شده مبارزه با پول‌شویی را در دستورکار سیاسی و کنترلی قرار داده است و مقامات دولتی در مراکز مالی توسعه یافته این موضوع را بسیار جدی گرفته‌اند. الگوی محرک‌ها برای بخش خصوصی همچنین تعدیل شده است و این تغییر جهت عنصر «میهن‌پرستی»، «جنگ اقتصادی علیه ترور» را منعکس می‌کند. مهم آن که، علائم اولیه که بیشترشان از اقداماتی که بعداز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نمایان شدند تأثیر کمی در تأمین بودجه مالی تروریسم خواهند داشت؛ در واقع، چنین استدلال شده است که آنها «در ایجاد انگیزه اقتصادی مثبت برای سرسپاری به منظور مقابله با بی‌انگیزگی و دلسردی‌ها برای افشاگری میانجی‌های مالی و حوزه‌های قضایی قانونی» با شکست مواجه گشته‌اند.[۷۷] با این حال، آنها ممکن است به طور کلی جنگ علیه پول‌شویی و شرط عملکردهای طولانی‌مدت بخش خصوصی را نهادینه کنند.

نتیجه‌گیری

این بخش برخی مشاهدات در مورد سیاست‌ها و نتایج جنگ علیه پول‌شویی را ارائه داد. همچنین نشان داد اقداماتی که در این فرایند پذیرفته و بهبود داده شد اغلب در بافت توسعه یک سری مصالح عمومی جهانی نشان داده شدند. این بخش استدلال می‌کند تاکنون و به رغم گسترش سرمشق‌های رسمی و کار بزرگ نیروی کار فعالیت مالی، صحبت کردن، سخت‌تر از عمل است. توضیحات متعارف بر مراکز ساحلی متمرکز شده‌اند و کشورهای در حال توسعه پیوندهای ضعیفی در جنگ علیه پول‌شویی داشته‌اند. با اینکه مشکلات حاصل از مقررات ضعیف و قوانین سری بودن بانکداری زیر سؤال نرفته‌اند، مشکلات دیگری هم حاکم شده است. مقررات رسمی باید بر حسب تعاریف بسیار منسجم و با توجه به کاربردشان سخت‌تر شوند. علاوه بر این، سه

دسته از عناصر بازیگر دخیل در اقدامات ضدپول‌شویی ـ عناصر اجرای قانون، تنظیم کنندگان مالی و نهادهای مالی، لازم است همکاری در سطح ملی و جهانی را یاد بگیرند. این بخش بیشتر استدلال می‌کند تنش عمده در شکاف بین سیاست‌های رسمی و عملکرد خصوصی در مراکز مالی «توسعه یافته» وجود دارد. به نظر می‌رسد الگوی درک شده انگیزه‌ها برای حوزه خصوصی و برای عمل کردن قاطعانه در جنگ علیه پول‌شویی ناکافی و در امکان نظارت موفق مصالح عمومی جهانی مربوط به فرایند دچار تردید گشته است. همچنین، این امر به این پرسش منتهی می‌شود که آیا تحقق اقدامات موجب اخلال جریان‌های مالی جهانی می‌شود، آیا اقدام به چنین کاری به نفع نظام بانکداری جهانی خواهد بود یا نه. بخش حاضر این امکان را روشن می‌سازد که جریان ایجاد شده بوسیله حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نه تنها می‌تواند تأثیرات طولانی مدتی در عملکردها و اقدامات ضدپول‌شویی داشته باشد بلکه همچنین اظهار می‌کند که شواهد و مدارک زیادی لازم است تا روند مذکور تقویت و تثبیت شود.

فصل چهارم

ایدز

ایدز و امنیت بین‌المللی

تألیف: استفان البی[1]　　**ترجمه: افشار امیری**

ایدز اکنون سومین دههٔ پیدایش خود را سپری می‌کند و به مخرب‌ترین بیماری فراگیر در تاریخ زندگی انسان معاصر تبدیل شده است. تعداد مبتلایان به ویروس ایدز در سراسر جهان حدود ۴۲ میلیون نفر برآورد شده است و در برخی از کشورهای آفریقایی بیش از یک سوم افراد بزرگسال به این بیماری مبتلا هستند. تعداد افرادی که هر روز در اثر ابتلا به بیماری ایدز در سراسر جهان جان خود را از دست می‌دهند تقریباً سه برابر تعداد افرادی است که در حوادث تروریستی یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱ کشته شدند. امروزه بیماری ایدز چنان گسترده و فراگیر شده است که پژوهشگران و سیاستگذاران به این نتیجه رسیده‌اند که تأثیر درازمدت آن در کشورهایی که این بیماری در آنها بیداد می‌کند، به افراد مبتلا و خانواده‌های آنها محدود نمی‌شود. در این کشورها ایدز پیامدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بسیاری به دنبال دارد که باید با دقت به آنها توجه داشت. ازجمله پیامدهایی که تاکنون از آنها غفلت شده است و ما قصد داریم در این بخش به آنها بپردازیم ابعاد امنیت انسانی، ملی و بین‌المللی این بیماری است. پژوهشگران و سیاستگذاران باید با این ابعاد امنیتی آشنایی داشته باشند تا بتوانند به درک جامع‌تری از ماهیت کنونی این بیماری فراگیر نائل آیند و رفتار و واکنش بین‌المللی در برابر چالش‌های امنیتی ناشی از این بیماری را تعیین کنند. مقوله امنیت در برابر ایدز به عنوان مقوله‌ای که خطرپذیری بالایی دارد و محور اصلی مباحث در خصوص این بیماری را تشکیل می‌دهد، می‌تواند کمک قابل توجهی به تلاش‌های بین‌المللی برای کاهش انتقال ویروس ایدز در سالهای آینده ارائه کند.

---

1. Stefan Elbe

شیوع ایدز در جهان

با وجودی که بیماری ایدز گسترش چشمگیری در جهان داشته است، تعیین میزان این گستردگی با مشکلات پیچیده‌ای همراه است. تا کنون جامع‌ترین داده‌ها در خصوص گسترش بیماری ایدز را «سازمان بهداشت جهانی»[1] و «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز»[2] به صورت مشترک تهیه و تدوین کرده‌اند. با این حال، حتی آمار و ارقامی نیز که این دو سازمان ارائه داده‌اند در حد «تخمین» و «برآورد» هستند و نباید آنها را آمار و ارقامی قطعی تلقی کرد. فشارهای گسترده سیاسی و مشکلات فراوان لجستیکی، که برخی از آنها از کنترل «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» نیز خارج هستند، بر این آمار و ارقام تأثیر می‌گذارند. به عنوان مثال، در بسیاری کشورها برنامه نظام‌مند نظارت بر بیماری ایدز به صورت کامل اجرا نمی شود و به همین دلیل دست یافتن به داده‌ها و اطلاعات قابل اطمینان و نیز کشف صورت‌های پنهان این بیماری که با سازوکارهای موجود آشکار نمی‌شوند مشکل می‌شود. بنا به گزارش سازمان بهداشت جهانی، شمار مبتلایان به ایدز در تمام کشورها یکسان نیست. شمار افراد مبتلا به این بیماری در برخی کشورها ۱۰ درصد در برخی کشورهای دیگر تا ۹۰ درصد جمعیت است. در زیر آمار و ارقامی ارائه شده است که ـ هرچند کاملاً دقیق نیستند ـ می‌توانند میزان گسترش بیماری ایدز را تبیین و ابعاد امنیتی این بیماری را مشخص سازند.

ارقامی که «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» ارائه داده است دامنه گسترش ایدز را در سطح جهان نشان می‌دهد. گستردگی ایدز در جهان در اوایل سال ۱۹۸۵ نمایان شد. در آن زمان مواردی از بیماری ایدز در مناطق مختلف جهان گزارش شده بود. از آن زمان تاکنون شمار افراد مبتلا به ایدز در جهان به گونه‌ای غیر منتظره افزایش یافته است. «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» در اوایل سال ۲۰۰۳ اعلام کرد حدود ۴۰ میلیون نفر از مردم جهان به ویروس ایدز آلوده و به این بیماری مبتلا هستند. بنابراین، شمار افراد مبتلا به این بیماری در جهان بسیار زیاد و از جمعیت کشوری مانند اسپانیا یا آرژانتین نیز فراتر است. ۳۷ میلیون نفر از این تعداد بین ۱۵تا ۴۹ سال سن دارند و ۲/۵ میلیون نفر نیز کودکان زیر ۱۵ سال هستند. تنها در سال ۲۰۰۳، حدود ۳ میلیون نفر در اثر ابتلا به ایدز و بیماری‌های مرتبط با آن جان خود را از دست دادند. در همین سال ۵ میلیون نفر دیگر بر شمار مبتلایان به ایدز افزوده شد. بر اساس آمار و ارقامی که «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» ارائه کرده است تاکنون حدود ۲۵ میلیون نفر از مردم جهان در اثر ابتلا به ایدز و بیماری‌های مرتبط با آن جان باخته‌اند.

---

1. World Health Organization (who)
2. Joint UN Program on HIV/ AIDS (UNAIDS)

عقیدهٔ رایج این است که بیماری ایدز به منطقه صحرای آفریقا محدود است، ولی این عقیده درست نیست. امروزه در هر منطقه‌ای از جهان شمار قابل توجهی از افراد به بیماری ایدز مبتلا هستند و این بیماری بیش از آن که یک بیماری «همه‌گیر»[1] باشد یک بیماری «فراگیر»[2] است. شاخص‌های موجود در زمینه بیماری‌های همه‌گیر نشان می‌دهند ایدز به سرعت در آسیا، شبه قاره هند، حوزه کارائیب، روسیه و اروپای شرقی رو به گسترش است. جدول ۱-٦ شمار افراد مبتلا به ایدز در برخی مناطق جهان را تا سال ۲۰۰۳ نشان می‌دهد. این جدول را «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» منتشر کرده است. ارقام ارائه شده در این جدول نشان می‌دهند کشورها و مناطق مختلف جهان به یک اندازه تحت تأثیر بیماری فراگیر ایدز قرار نگرفته‌اند، ولی در عین حال میزان پراکندگی آن را در بخش‌های مختلف این مناطق منعکس نمی‌کنند. به عنوان مثال، قاره آفریقا به شکلی بسیار جدی با این بیماری فراگیر دست به گریبان است. با این حال، مناطق مختلف این قاره نیز به یک اندازه تحت تأثیر بیماری ایدز قرار نگرفته‌اند و نباید تصور کرد این بیماری در مناطق مختلف آن به طور یکسان شیوع یافته است. در شمال آفریقا اطلاعات اندکی در خصوص دامنه شیوع این بیماری وجود دارد، اما منطقه شمال آفریقا در مقایسه با دیگر مناطق این قاره کمتر تحت تأثیر بیماری ایدز قرار گرفته است. وضعیت در شرق آفریقا به گونه‌ای دیگر است. شمار مبتلایان به ویروس ایدز در این منطقه همچنان رو به افزایش است به گونه‌ای که اکنون در کشوری مانند کنیا حدوداً ۱۵ درصد افراد بزرگسال به ایدز مبتلا هستند. در غرب و مرکز آفریقا نیز هشت کشور، ازجمله نیجریه، وجود دارند که حدود، یا بیش از ۵ درصد جمعیت بزرگسال آنها به ایدز مبتلا هستند. تجارب کسب شده در گذشته نشان می‌دهند کنترل ایدز در این مناطق دشوار است و هر روز شمار بیشتری از جمعیت کشورهای این مناطق به ایدز مبتلا می‌شوند. در جنوب آفریقا شرایط بسیار حاد است. بر آوردها نشان می‌دهند چهار کشور این منطقه، ازجمله بوتسوانا و زیمبابوه، به شدت تحت تأثیر بیماری ایدز قرار گرفته‌اند به گونه‌ای که بیش از یک سوم جمعیت بزرگسال این کشورها به این بیماری مبتلا هستند. در برخی دیگر از کشورهای منطقه جنوب آفریقا شمار مبتلایان به ایدز بین ۱۰ تا ۲۰ درصد جمعیت بزرگسال آنها را تشکیل می‌دهند. با توجه به آمار و ارقام ارائه شده فوق، نتیجه می‌گیریم قارهٔ آفریقا قطعاً بیشترین شمار مبتلایان به ایدز را در خود جای داده است و مهمترین منطقه‌ای است که می‌توان به ابعاد امنیتی بیماری ایدز در آن، توجه کرد.

---

1. Epidemic
2. Pandemic

جدول (۱-٦) همه‌گیری بیماری ایدز

منطقه	بزرگسالان و کودکان مبتلا به ایدز	بزرگسالان و کودکانی که جدیداً به ایدز مبتلا شده‌اند
منطقه صحرای آفریقا	۲۵ تا ۲۸/۲ میلیون نفر	۳ تا ۳/٤ میلیون نفر
شمال آفریقا و خاورمیانه	٤۷۰ تا ۷۳۰ هزار نفر	٤۳ تا ٦۷ هزارنفر
جنوب و جنوب شرقی آسیا	٤/٦ تا ۸/۲ میلیون نفر	٦۱۰ تا ۱/۱ میلیون نفر
شرق آسیا و منطقه اقیانوس‌آرام	۷۰۰ هزار تا ۱/۳ میلیون‌نفر	۱۵۰ تا ۲۷۰ هزارنفر
آمریکای لاتین	۱/۳ تا ۱/۹ میلیون نفر	۱۲۰ تا ۱۸۰ هزار نفر
منطقه کارائیب	۳۵۰ تا ۵۹۰ هزار نفر	٤۵ تا ۸۰ هزار نفر
اروپای شرقی و آسیای‌میانه	۱/۲ تا ۱/۸ میلیون نفر	۱۸۰ تا ۲۸۰ هزار نفر
اروپای غربی	۵۲۰ تا ٦۸۰ هزار نفر	۳۰ تا ٤۰هزار نفر
آمریکای شمالی	۷۹۰ هزار تا ۱/۲ میلیون‌نفر	۳٦ تا ۵٤ هزارنفر
استرالیا و نیوزلند	۱۲ تا ۱۸ هزار نفر	۷۰۰ تا ۱۰۰۰ نفر
کل جهان	٤۰ میلیون نفر (۳٦ تا ٤٦ میلیون نفر)	۵ میلیون نفر (٤/۲ تا ۵/۸ میلیون نفر)

برآورد می‌شود بین ۵/۳ تا ۹/۵ میلیون نفر در منطقه آسیا و اقیانوس آرام به ویروس ایدز مبتلا باشند. کامبوج، میانمار و تایلند از جمله کشورهای این منطقه هستند که ایدز در آنها گسترش فراوانی یافته است به گونه‌ای که بیش از ۱ درصد جمعیت بین ۱۵ تا ٤۹ سال این کشورها به این بیماری مبتلا هستند. البته ممکن است رقم یک درصد فوق چندان قابل توجه به نظر نیاید ولی جالب است بدانید در سال ۱۹۹۰ تنها کمتر از یک درصد زنان باردار در آفریقای جنوبی به ویروس ایدز آلوده بودند ولی یک دههٔ بعد شمار بزرگسالان مبتلا به ایدز در این کشور به ۲۰ درصد جمعیت بزرگسال افزایش یافت و به این ترتیب آفریقای جنوبی به کشوری مبدل شد که بیشترین شمار مبتلایان به ایدز را در جهان در خود جای داده است.

این در حالی است که تا یک دههٔ قبل پژوهشگران پیش بینی نمی‌کردند این تعداد از جمعیت کشورهای مختلف به ایدز آلوده شوند. اگر توجه و کنترل لازم در خصوص این بیماری صورت نگیرد و سیاست‌های عمومی متعهدانه‌ای وضع نگردد، طی یک دههٔ آینده امکان شیوع هرچه بیشتر ایدز در کشورهای آسیایی، مخصوصاً در کشورهای پرجمعیتی مانند چین و هند، نیز وجود دارد. در کل ۳۱ استان چین مواردی از بیماری ایدز ثبت شده است. تعداد مبتلایان به ایدز در چین بین نیم میلیون تا یک میلیون نفر برآورد شده است. وزارت

بهداشت چین پیش‌بینی می‌کند در صورتی که تدابیر پیشگیرانه مؤثر صورت نگیرد، تا سال ۲۰۱۰ شمار مبتلایان به ایدز در این کشور به ۱۰ میلیون نفر خواهد رسید. هند نیز مانند آفریقای جنوبی یکی از کشورهایی است که شمار مبتلایان به ایدز در آن بسیار بالاست و گفته می‌شود حدود ٤ میلیون نفر از مردم آن به ویروس ایدز آلوده هستند.

آنچه در آفریقا و آسیا روی داده است ما را وا می‌دارد نه‌تنها به درک بهتری از پیامدهای امنیتی بیماری ایدز در آینده نائل آییم بلکه به امکان شکل‌گیری چنین سناریوهایی در دیگر مناطق جهان نیز توجه کنیم. مطالعات و بررسیهایی که در خصوص همه‌گیر شدن بیماری ایدز در سراسر جهان انجام شده است نشان می‌دهد این بیماری در کشورهای حوزۀ کارائیب، روسیه و اروپای شرقی نیز در حال گسترش است. رشد ایدز در روسیه و کشورهای اروپای شرقی از دیگر مناطق جهان بیشتر است، به گونه‌ای که در سال ۲۰۰۱ حدود ۲۵۰ هزار نفر دیگر به ویروس ایدز مبتلا شدند و به این ترتیب شمار مبتلایان به ایدز در این مناطق به یک میلیون نفر رسید. در اواخر سال ۲۰۰۱ میلادی، تعداد مبتلایان به ایدز در اوکراین ۲۵۰ هزار نفر بود و به این ترتیب این کشور بالاترین درصد مبتلایان به ایدز را در میان کشورهای اروپای شرقی داشت (حدود یک درصد افراد بین ۱۵ تا ٤۹ سال این کشور به ایدز مبتلا هستند). شمار مبتلایان به ایدز در روسیه، کشورهای دریای بالتیک و برخی از کشورهای آسیای میانه به شدت رو به افزایش گذاشته است. از لحاظ نسبت مبتلایان به ایدز به کل جمعیت، منطقه آمریکای لاتین و کارائیب بعد از آفریقا در جایگاه دوم قرار دارد. در این منطقه ۱۲کشور وجود دارد که بیش از یک درصد افراد بزرگسال آن به ایدز مبتلا هستند. برآوردها نشان می‌دهد بین ۱/٦۵۰/۰۰۰ تا ۲/٤۹۰/۰۰۰ نفر از مردم کشورهای این منطقه به ویروس ایدز آلوده هستند. شمار مبتلایان به ایدز در هائیتی و باهاماس بیش از دیگر کشورهای این منطقه است به گونه‌ای که به ترتیب ٦ و ۳/۵ درصد جمعیت بزرگسال این دو کشور به ایدز مبتلا هستند. اما در کشورهای پردرآمد آمریکای شمالی و اروپا کمتر از ۲ میلیون نفر به ایدز مبتلا هستند و برآورد می‌شود در سال ۲۰۰۳ بین ٦٦ تا ۹٤ هزار نفر دیگر در کشورهای این مناطق به ویروس ایدز آلوده شوند. نرخ مرگ و میر ناشی از ایدز در این کشورها به علت امکان دسترسی به شیوه‌های درمانی گران قیمت کاهش یافته است. با این حال، کاهش مرگ و میر ناشی از ایدز با کاهش انتقال این بیماری به افراد دیگر همراه و همسان نبوده است. نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که بهره‌گیری از این گونه شیوه‌های درمانی منحصر به فرد، برای درمان بیماری ایدز در کشورهای غربی سبب شده است تحلیل‌گران غربی ماهیت واقعی و فراگیری گسترده بیماری ایدز در دیگر مناطق جهان را جدی نگیرند.

با توجه به این آمار و ارقام و تاریخچه بیماری ایدز، می‌توان گفت بیماری فراگیر ایدز، دست کم از لحاظ تعداد مبتلایان به آن، از بدترین بیماری‌های فراگیری است که بشر تا کنون با آن مواجه شده است. پیش‌بینی

می‌شود شمار قربانیان این بیماری مرگبار در دهۀ اول قرن ۲۱ به مراتب بیشتر از شمار قربانیان بیماری همه گیر «آنفولانزای اسپانیایی» باشد که در سال‌های ۱۹۱۹-۱۹۱۸ شیوع پیدا کرد. گفته می‌شود این بیماری جان ۲۵ تا ۴۰ میلیون نفر از مردم سراسر جهان را گرفت. به احتمال زیاد شمار قربانیان ایدز از شمار قربانیان طاعون خیارکی در اروپا نیز بیشتر است. البته باید توجه داشت «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» تخمین زده است در صورتی که اقدامات جدی برای جلوگیری از انتقال ویروس ایدز صورت نگیرد تا سال ۲۰۱۰ تعداد ۴۵ میلیون نفر دیگر به این بیماری مبتلا خواهند شد. احتمال گسترش شدید و غیرقابل پیش‌بینی ایدز پرسش‌های مهمی به ذهن متبادر می‌کند و این نگرانی را به وجود می‌آورد که مبادا این بیماری پیامدهایی داشته باشد که از حوزۀ بهداشت فراتر رود و حوزه امنیت را نیز شامل شود. شاید مهمترین حرکت نمادینی که تا کنون در جهت تبیین تأثیر بیماری ایدز در حوزه فعالیت‌های امنیتی بین‌المللی صورت گرفته است نشست تاریخی شورای امنیت سازمان ملل متحد در این خصوص باشد که طی آن تأثیر منفی این بیماری در صلح و امنیت بین‌المللی، مخصوصاً در آفریقا مورد بررسی قرار گرفت. این نشست که در ۱۰ ژانویه ۲۰۰۰ برگزار شد، اولین نشست از این دست بود که طی آن شورای امنیت یک مشکل بهداشتی را تهدیدی جدی برای صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرد. در این نشست، جیمز ولفنسون، رئیس بانک جهانی، خاطرنشان کرد «بسیاری از ما ایدز را یک مسئله بهداشتی می‌دانیم. اما اشتباه می‌کنیم... هیچ چیز به مانند بیماری همه گیر ایدز صلح و امنیت جوامع آفریقایی را تهدید نمی‌کند... ما با یک بحران توسعه‌ای عمده و حتی بالاتر از آن با یک بحران امنیتی مواجه هستیم.» با این حال، هنوز روشن نیست چرا ایدز تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌شود. شورای امنیت از سازمان‌های دولتی و غیردولتی خواسته است در خصوص پیامدهای امنیتی ایدز مطالعات و بررسی‌های بیشتری انجام دهند. بنابراین، در قسمت‌های بعدی این بخش به ابعاد امنیتی ایدز در سالهای آینده خواهیم پرداخت و در این راستا سه حوزه امنیتی را به شکل مختصر بررسی می‌کنیم.

ایدز و امنیت انسانی

یکی از حوزه‌هایی که ایدز در حال حاضر پیامدهای امنیتی مهمی برای آن دارد و در سالهای آینده نیز چنین پیامدهایی را خواهد داشت حوزۀ «امنیت انسانی» است. مفهوم امنیت انسانی، که برای اولین بار در گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۴ «برنامه توسعه ملل متحد» (UNDP) مطرح شد، بر حذف نابرابری‌ها در تفکرات امنیتی غالب درچند دهۀ گذشته تأکید داشت و به جای آن که به تأمین رفاه و رفع نیازهای کشورها و سرزمین‌ها توجه داشته باشد، تأمین رفاه و رفع نیازهای افراد را در کانون توجه قرار می‌داد. در طی قرن بیستم تهدیدات ناشی ازجنگ‌های بزرگ - مقیاس صنعتی و نگرانی از وقوع رویارویی هسته‌ای - سبب شد خطر بیماری‌های فراگیر

تحت‌الشعاع قرار گیرد. البته در همین برهه مهم از تاریخ زندگی بشری بود که پیشرفت‌های پزشکی چشمگیری در زمینه درمان بیماری‌های فراگیر و مرگبار به دست آمد. همزمان با این مسئله اجتناب از وقوع درگیری‌های نظامی در کانون تفکرات امنیتی قرار گرفت و فعالیت دولت‌ها هرچه بیشتر به این سو هدایت شد. بر اساس چنین درکی از مفهوم امنیت، بزرگ‌ترین خطری که امنیت را تهدید می‌کرد از توانمندی‌های نظامی کشورهای دیگر ناشی می‌شد.

اما در چارچوب مفهوم امنیت انسانی که بعد از جنگ سرد شکل گرفت، امنیت چیزی بیش از نبود مناقشه‌های نظامی تلقی می‌شود. بر اساس مفهومی که امنیت در دوران بعد از جنگ سرد پیدا کرده است فرد برای آن که امنیت داشته باشد باید یک زندگی ایمن، سالم و مولد داشته باشد. بنابراین، در چارچوب این مفهوم رهایی از ترس و رهایی از نیاز اهمیت فوق‌العاده‌ای پیدا می‌کنند. به همین دلیل است که ترس از تهدیدات غیرنظامی که بقا و رفاه افراد و جوامع را تهدید می‌کنند مانند بیماری، گرسنگی، بیکاری، جنایت، مناقشات اجتماعی، سرکوب سیاسی و آسیب‌های زیست محیطی در حوزه نگرانی‌های مشروع امنیتی قرار می‌گیرند. البته می‌توان گفت واگرایی بین دولت و شهروندان تا حدودی مصنوعی است، زیرا این دو نمی‌توانند کاملاً مجزا از یکدیگر باشند. مثلاً اگر دولتی تهدید شود زندگی اغلب شهروندان آن دولت نیز تحت تأثیر قرار خواهد گرفت. از سوی دیگر، یک دولت برای آن که کارآیی داشته باشد به افراد، خانواده‌ها و گروه‌های اجتماعی وابسته است. با این حال، در کشورهایی که دولت به نیازهای گستردهٔ مردم توجهی ندارد، اتخاذ رویکرد امنیت انسانی تغییرات مثبتی به دنبال داشته است.

بنابراین نگرش، در «گزارش توسعه انسانی» برنامه عمران ملل متحد اعلام شده است امنیت انسانی «ایمنی از تهدیدات پیوسته ناشی از گرسنگی، بیماری، جنایت و سرکوب» است. «این واژه همچنین به معنای محافظت در برابر اختلالات ناگهانی و زیانبار در جریان زندگی روزمره ـ خواه در منزل، خواه در محل کار، خواه در جوامع و خواه در محیط زیست ـ می‌باشد.» گزارش توسعه انسانی برنامه عمران ملل متحد به طور ویژه هفت مؤلفه امنیت انسانی را که عبارتند از مولفه‌های اقتصادی، غذایی، بهداشتی، فردی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی برمی‌شمرد. این شیوه خاص تفکر در خصوص امنیت سبب شده است بحث‌های بسیاری در مطالعات امنیتی بعد از دوران جنگ سرد، مخصوصاً با توجه به گستره این موضوع به عنوان یک مفهوم تحلیلی، مطرح شود؛ اما باید به این نکته مهم توجه کرد که چنین نگرشی در خصوص امنیت، آن چنان که در ابتدا ممکن است به نظر برسد، یک نگرش نوظهور در بحث‌های امنیتی معاصر نیست. «اما راتشیلد»[1] نشان داده است بسیاری از این

---

1. Emma Rothschid

اندیشه‌ها در عقاید عصر روشنگری ریشه دارند و دست کم در قرون هیجدهم و نوزدهم میلادی مطرح شده‌اند. از این دیدگاه، می‌توان گفت تفکر امنیتی در خلال قرن بیستم نوعی نابهنجاری تاریخی را شاهد بوده است که شاید با ماهیت خشونت‌بار قرن بیستم ارتباط داشته باشد. در هر صورت، اندیشه امنیت بشری نه تنها با استقبال شورای امنیت سازمان ملل متحد مواجه شده است، بلکه از حمایت شمار رو به گسترشی از دولت‌های ملی، ازجمله کانادا، نروژ و ژاپن برخوردار بوده است.

اگر امنیت انسانی با بقای حکومت و بقا و رفاه فرد ارتباط داشته باشد در این چارچوب می‌توان ایدز را یک موضوع مهم امنیتی تلقی کرد. در حال حاضر بیماری ایدز جزو پنج عامل عمده مرگ و میر بشر در سراسر جهان محسوب می‌شود. این بیماری در آفریقا بزرگترین تهدید امنیتی فراروی زندگی بشر است. ایدز نه تنها مهمترین عامل مرگ و میر در قارهٔ آفریقا محسوب می‌شود بلکه برآورد شده است شمار قربانیان این بیماری حدود ۱۰ برابر شمار قربانیان درگیری‌های مسلحانه در این قاره باشد. بنابراین، خطر بیماری ایدز به لحاظ تعداد قربانیان به مراتب بیشتر از جنگ‌ها و درگیری‌های مسلحانه است. ایدز به صورت مستقیم و غیرمستقیم نیز بر اکثر مؤلفه‌های امنیت بشری که «برنامه توسعه ملل متحد» (NUDP) مشخص کرده است تأثیر می‌گذارد. به طور کلی می‌توان گفت ایدز بیماری مرگباری است که زندگی افراد مبتلا را تهدید می‌کند و مبتلایانی که در مبارزه با این بیماری به داروهای حیاتبخش مؤثر دسترسی ندارند به کام مرگ می‌فرستد. در نتیجه، برآورد شده است طی یک دههٔ آینده امید به زندگی در برخی کشورهای آفریقایی بین ۲۰ تا ۳۰ سال کاهش یابد. تا سال ۲۰۱۰، امید به زندگی در بسیاری کشورها حتی کمتر از امید به زندگی در آغاز قرن بیستم خواهد بود، که بدون شک یکی از دلایل مهم آن بیماری مرگبار ایدز است.

افزون بر این، ایدز برای آن دسته از خانواده‌ها و جوامعی که تحت تأثیر این بیماری قرار گرفته‌اند پیامدهای مستقیم و غیرمستقیم بسیاری دارد. برخلاف بسیاری از بیماری‌های دیگر که در سنین پیری نمایان می‌شوند ـ مانند بیماری‌های قلبی، بیماری‌های عصبی ـ عروقی و بیماری‌های تنفسی ـ ایدز افراد بسیار جوان‌تر را تحت تأثیر قرار می‌دهد که در کار تولید در جامعه حضور و بهره‌وری بیشتری دارند در نتیجه، به عنوان مثال، رابطه مهمی بین میزان شیوع ایدز در جامعه و میزان امنیت غذایی آن جامعه وجود دارد. هنگامی که بیماری فرد شدت گیرد، توانایی تأمین مخارج و تغذیه خود و خانواده‌اش را از دست خواهد داد و تمایلی به کارکردن برای امرار معاش نخواهد داشت. افرادی که به بیماری ایدز مبتلا می‌شوند ممکن است برای جبران کمبود درآمد خود مایملک یا حتی دام‌های خود را بفروشند. ابتلا به این بیماری سبب خواهد شد فرد توانایی کار کردن مستمر را از دست دهد. از همه مهمتر، بسیاری از افرادی که در مناطق شهری سکنی گزیده‌اند بعد از ابتلا به بیماری ایدز به روستاهای خود بازمی‌گردند و به این ترتیب چرخه فوق را تشدید می‌کنند.

نرخ بالای ابتلا به ایدز در سطح آموزش و تحصیل افراد تأثیرات منفی برجای خواهد گذاشت و پیامدهایی در حوزه امنیت بشری به دنبال خواهد داشت. اگر یکی از والدین یا هر دوی آنها بیمار شوند، این احتمال وجود دارد که کودکان آنها از رفتن به مدرسه محروم شوند. این کودکان مجبور می‌شوند در کارها به والدین خود کمک یا برای خانواده درآمد کسب کنند. دست آخر هم، بسیاری از این کودکان، والدین بیمار خود را از دست خواهند داد و بی سرپرست خواهند شد. برآورد می‌شود شمار کودکانی که در کشور سیرالئون والدین خود را در اثر ابتلا به بیماری ایدز از دست داده‌اند حدود پنج برابر کودکانی است که در اثر درگیری‌های اخیر بی‌سرپرست شده‌اند. همان گونه که پیش‌تر اشاره شد بیماری ایدز تأثیرات بسیار منفی خود را در بخش آموزش نیز برجای خواهد گذاشت، زیرا شمار زیادی از معلمان نیز در اثر ابتلا به این بیماری جان خود را از دست می‌دهند. گمان می‌رود در برخی مناطق جنوب آفریقا حدود یک پنجم آموزگاران مدارس راهنمایی به ویروس ایدز مبتلا باشند و در نتیجه این امر، برخی از مدارس به اجبار تعطیل شده‌اند. برآوردها نشان می‌دهند در سال ۱۹۹۹، حدود ۸۶۰ هزار نفر از دانش آموزان مقطع دبستان در کشورهای منطقه جنوب صحرا معلمان خود را در اثر ابتلا به ایدز و بیماری‌های مرتبط با ایدز از دست داده‌اند.

بیماری ایدز می‌تواند امنیت فرد را به صورت ملموس‌تری تحت تأثیر قرار دهد. این بیماری می‌تواند بدنامی و انزوای فردی به دنبال داشته باشد و در نتیجه، فرد مبتلا به ایدز یا افرادی که با چنین فردی ارتباط نزدیک دارند با حملات خشونت بار مواجه شوند. یکی از این موارد بسیار اسف‌بار در آفریقای جنوبی روی داد. در این حادثه که در دسامبر ۱۹۹۸ روی داد خانم گوگو دلامینی[1] که به ایدز مبتلا بود، در حومه شهر دوربان مورد ضرب و شتم همسایگان خود قرار گرفت و جان خود را از دست داد. این حادثه چند روز بعد از آن روی داد که این خانم در روزجهانی ایدز اعلام کرد به ویروس این بیماری مبتلا شده است. بنابراین هنگامی که از منظر امنیت بشری به مقولهٔ ایدز می‌نگریم، در می‌یابیم این بیماری بی‌شک دارای ابعاد امنیتی گسترده‌ای است. این مسئله نشان می‌دهد ایدز در حال تبدیل شدن به یک مسئله امنیتی مهم است. درواقع، تأثیرات فردی و اجتماعی ایدز دقیقاً از همان جنس تأثیراتی است که طرفداران امنیت بشری خواستار توجه جامعه انسانی به آنها می‌باشند و آنها را حتی از تأثیرات امنیتی جنگ‌ها و مناقشات مسلحانه مهمتر می‌دانند. اما این به معنای آن نیست که برای شناخت ابعاد امنیتی بیماری ایدز باید یک چارچوب امنیت بشری اتخاذ کرد؛ این ابعاد امنیتی، در عین حال، چارچوب دولت ـ محور امنیت ملی را نیز شامل می‌شوند.

---

1. Gugu Dlamini

ایدز و امنیت ملی

در کشورهایی که شمار زیادی از افراد به ویروس ایدز مبتلا هستند، اندیشمندان و تحلیل‌گران اجتماعی و سیاسی به تأثیرات این بیماری بر چارچوب متعارف امنیت ملی توجه دارند. در نگرش امنیتی دولت ـ محور، تأثیر بیماری ایدز در نیروهای نظامی و ثبات سیاسی کشورهایی بسیار نگران کننده است که به شدت تحت تأثیر این بیماری قرار گرفته‌اند. نیروهای مسلح به شدت در معرض بیماری ایدز قرار دارند و نمی‌توان آنها را از این جهت در حاشیه قرار داد. بیماری‌هایی که از طریق روابط جنسی در میان نظامیان در زمان صلح انتقال می‌یابد به مراتب بیشتر از انتقال این گونه بیماری‌ها در میان غیرنظامیان است. با وجود ناکافی بودن داده‌های موجود، برآوردهای اطلاعاتی نشان می‌دهد مطلب فوق در خصوص نظامیان بسیاری از کشورهای آفریقایی که به ایدز مبتلا هستند، صدق می‌کند. عوامل متعددی وجود دارند که می‌توانند بیماری ایدز را هرچه بیشتر در میان نظامیان شیوع دهند. ازجمله این عوامل می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: سربازان در سنین فعال جنسی قرار دارند؛ سربازان همواره در حال جابجایی و مدت‌های طولانی از خانه و خانواده دور بوده‌اند؛ سربازان فرصت‌های موردی برای ایجاد رابطه جنسی داشته باشند؛ سربازان به دنبال رهایی خود از استرس‌های ناشی از جنگ باشند. همچنین وجود بیماری‌هایی که از طریق روابط جنسی انتقال می‌یابند احتمال انتقال بیماری ایدز را در جریان روابط کنترل نشدهٔ جنسی افزایش می‌دهد.

وزارتخانه‌های دفاع در برخی کشورهای منطقه جنوب صحرای آفریقا، با توجه به عوامل فوق‌الذکر، میزان شیوع ایدز در میان نیروهای مسلح این کشورها را بین ۱۰ تا ۲۰ درصد تعداد آنها تخمین می‌زنند. البته رقم ۱۰ تا ۲۰ درصد رقم میانگین است و در برخی کشورهای این منطقه ایدز به مدت بیش از ده سال است که در میان نظامیان شیوع یافته است به گونه‌ای که ۵۰ تا ۶۰ درصد نظامیان آنها به این بیماری مبتلا هستند. «شورای اطلاعات ملی آمریکا» میزان شیوع ایدز در میان نظامیان برخی از کشورهای منطقه جنوب صحرای آفریقا را به قرار زیر اعلام کرده است: آنگولا ۴۰ تا ۶۰ درصد؛ کنگو براز، اویل ۱۰ تا ۲۵ درصد؛ ساحل عاج ۱۰ تا ۲۰ درصد؛ جمهوری دمکراتیک کنگو ۴۰ تا ۶۰ درصد؛ اریتره ۱۰ درصد؛ نیجریه ۱۰ تا ۲۰ درصد و تانزانیا ۱۵ تا ۳۰ درصد. آمار و ارقامی که «شورای اطلاعات ملی آمریکا» ارائه داده است با آمار و ارقامی که آفریقای جنوبی در ارزیابی اطلاعات دفاعی اخیر خود به دست آورده است مطابقت دارد. در ارزیابی آفریقای جنوبی به عمل آورده درصد مبتلایان به ایدز در میان نظامیان برخی کشورهای منطقه جنوب صحرای آفریقا به شرح زیر اعلام شده است: آنگولا ۵۰ درصد؛ بوتسوانا ۳۳ درصد؛ جمهوری دمکراتیک کنگو ۵۰ درصد؛ لسوتو ۴۰ درصد مالاوی ۵۰ درصد؛ نامیبیا ۱۶ درصد؛ آفریقای جنوبی ۱۵ تا ۲۰ درصد؛ سوازیلند ۴۸ درصد؛ زامبیا ۶۰ درصد زیمبابوه ۵۵درصد. تأثیر بیماری ایدز در نیروهای مسلح کشورهای فوق‌الذکر تأثیری حاشیه‌ای و کم اهمیت

نیست. به گفته ژنرال ماتشونیگو فیشر،[1] رئیس ستاد مشترک ارتش بوتسوانا، «بیماری ایدز در محیط‌های نظامی و حوزه امنیت ملی یک مسئله صرفاً دانشگاهی نیست، بلکه واقعیتی است که باید با سعی و تلاشی متناسب و برابر با پیامدهای این بیماری به مدیریت آن پرداخت.» درواقع، گسترش بیماری ایدز در میان نیروهای نظامی تأثیرات منفی در عملکرد آنها بر جای گذاشته است و دست کم کارآیی عملیاتی آنها را در چهار حوزه کاهش خواهد داد. اول، گسترش این بیماری در میان نیروهای مسلح یک کشور سبب خواهد شد نیروهای نظامی آن کشور منابع بیشتری برای جذب و آموزش سربازان جدید و جایگزین ساختن سربازان بیمار تخصیص دهند. به عبارت دیگر، قوای نظامی این کشورها باید به جای سربازان بیمار، سربازان فوت شده و سربازانی که در آینده نزدیک خواهند مرد، با نیروهای جدیدی جایگزین کنند. از آن گذشته نگهداری و مراقبت از نظامیان مبتلا به ایدز یا سربازانی که در اثر این بیماری در آستانه مرگ قرار دارند هزینه‌های فراوانی می‌طلبد. دوم، میزان بالای شیوع بیماری ایدز در یک کشور سبب خواهد شد جذب افراد و پرسنل مورد نیاز برای رده‌های مختلف نظامی با مشکل مواجه شود و تعداد افرادی که قابلیت جذب در نیروهای مسلح را دارند، کاهش یابد.

گسترش بیماری ایدز همچنین سبب مرگ افسران بلندپایه و مجرب در سطوح بالای فرماندهی خواهد شد و در نتیجه نیروهای نظامی را از کارکنان و پرسنل بسیار متخصص و آموزش دیده‌ای که جایگزین ساختن سریع و آسان آنها ممکن نیست، محروم خواهد کرد. سوم، افراد مبتلا به ایدز معمولاً می‌توانند کارها و فعالیت‌های عادی زندگی خود را انجام دهند، ولی نظامیانی که به این بیماری گرفتار هستند نمی‌توانند وظایف نظامی روزمره خود را به شکل موثر انجام دهند. بنابراین، سربازان سالم مجبور خواهند شد تا زمانی که سربازان جدیدی جای سربازان بیمار یا فوت شده را بگیرند، کار بیشتری انجام دهند. افزایش حجم کار سربازان نیز سبب تضعیف روحیهٔ آنها خواهد شد. از آن گذشته، سربازان سالم هر روز شاهد مرگ دردناک هم قطاران خود هستند و همین مسئله تضعیف هرچه بیشتر روحیهٔ آنها را به دنبال خواهد داشت. همچنین نگرانی دیگری که وجود دارد ترس از مراقبت از سربازان مجروح است زیرا فرد مراقبت کننده از آن بیم دارد که خود به این بیماری مبتلا شود. از آن گذشته نگرانی‌هایی که در خصوص نحوه انتقال خون به سربازان مجروح وجود دارد در کارآیی و عملکرد نظامیان و شیوه استقرار آنها تأثیر منفی بر جای خواهد گذاشت. دست آخر این که بیماری ایدز چالش‌های سیاسی و حقوقی جدیدی در روابط نظامیان و غیرنظامیان ایجاد خواهد کرد و مشکلاتی در خصوص نحوه درمان افراد مبتلا به ایدز به وجود خواهد آورد. به عنوان مثال، ارتش نامیبیا اخیراً در یک پرونده طولانی مدت در خصوص ممنوعیت پیوستن افراد دارای ویروس ایدز به نیروهای نظامی شکست خورد.

1. Matshwenyego Fisher

بیماری ایدز نه تنها تأثیرات مستقیم فوق‌الذکر را در نیروهای مسلح کشورهای دارای نرخ بالای مبتلایان به این بیماری بر جای می‌گذارد، بلکه پیامدهای امنیتی برای این کشورها در پی دارد و ثبات سیاسی آنها را متزلزل می‌کند. بررسی این مسئله مشکل است، اما چهار کشور در جنوب صحرای آفریقا وجود دارند که تعداد مبتلایان به ایدز در آنها از ۳۰ درصد بیشتر است: بوتسوانا با ۳۸/۸ درصد، لسوتو با ۳۱ درصد، سوازیلند با ۳۳/٤ درصد و زیمبابوه با ۳۳/۷ درصد. این امر پرسش‌های مهمی در خصوص تأثیر درازمدت چنین پدیده‌ای در ثبات سیاسی این کشورها ایجاد کرده است. حکومت‌ها هنگامی بی‌ثبات می‌شوند یا شکست می‌خورند که انحصار کنترل نیروهای مسلح را از دست داده باشند یا مشروعیت مردمی آنها به شدت کاهش یافته باشد. فرآیندهای فروپاشی دولت‌ها و حکومت‌ها ضرورتاً به سرعت صورت نمی‌گیرد بلکه، همان‌گونه که ویلیام زارتمان[1] استدلال می‌کند، می‌توان آن را به یک «بیماری تحلیل برندهٔ دراز مدت» تشبیه کرد و البته این تشبیه که زارتمان مطرح می‌کند به میزان خیلی زیاد در خصوص بیماری ایدز و تأثیر آن در زندگی مردم مصداق دارد. از آن گذشته فروپاشی یک حکومت پدیده‌ای است که معمولاً سه پدیده مرتبط با یکدیگر را دربر می‌گیرد: تغییر یا تخریب اقتصاد، تضعیف یا تحلیل نهادهای سیاسی در سطح ملی یا محلی و نابودی نهادهای اجتماعی مانند خانواده، نظام آموزشی و بخش مراقبت‌های بهداشتی. البته احتمال این وجود دارد که ایدز مستقل از عوامل فوق به فروپاشی حکومت‌ها منتهی شود. با این حال، نرخ بالای مبتلایان به ایدز به هر یک از فرآیندهای سه گانهٔ فوق کمک می‌کند. همین مسئله نگرانی‌های جدی در خصوص تأثیرات درازمدت بیماری ایدز در کشورهایی به وجود آورده است که نرخ مبتلایان به این بیماری در آنها بالاست و داروهای مناسب برای مقابله با این بیماری در اختیار همگان قرار نمی‌گیرد.

بیماری ایدز کمبود منابع در کشورها را تشدید می‌کند و از این رهگذر به تشدید رقابت در میان گروه‌های مختلف اجتماعی برای بهره‌برداری از منابع منتهی می‌شود. به این ترتیب مشاهده می‌شود این بیماری می‌تواند در فراهم آوردن زمینه‌های اولیهٔ فروپاشی دولت‌ها نقش ایفا کند. به عنوان مثال، نیروهای مسلح برای آن که منابع مالی مورد نیاز و رو به رشد خود را تأمین کنند، تلاش خواهند کرد سهم بیشتری از بودجه عمومی را به خود اختصاص دهند. ویکتور سیمونجا،[2] معاون وزیر دفاع نامیبیا، از این که بیماری ایدز سبب کمبود منابع مالی نیروهای نظامی این کشور شده به شدت ابراز نگرانی کرده است. وی می‌گوید «بیماری ایدز نه تنها آمادگی سربازان را به شدت کاهش می‌دهد بلکه این احتمال وجود دارد در سال‌های آینده هزینهٔ مراقبت‌های بهداشتی و اجتماعی از پرسنل نظامی مبتلا به بیماری ایدز به میزان چشمگیری افزایش یابد.» ایدز همچنین سبب

1. William Zartmann

2. Victor Simunja

کمبودهای شدید مالی در بخش‌های غیرنظامی خواهد شد و همین مسئله رقابت بر سر تخصیص منابع را در میان نظامیان و غیرنظامیان تشدید خواهد کرد.

بنابر نتایج یک مطالعه، در سال ۱۹۹۷، بیش از ۲ درصد تولید ناخالص داخلی هفت کشور از ۱۶ کشور آفریقایی منتخب صرف درمان بیماران مبتلا به ایدز و رفع مشکلات آنها شده است. در این کشورها به طور سنتی ۳ تا ۵ درصد تولید ناخالص داخلی به بخش بهداشت تخصیص داده می‌شود. در اواسط دهۀ ۱۹۹۰، حدود ٦٦ درصد بودجه بخش بهداشت کشور رواندا و بیش از یک چهارم بودجه بخش بهداشت زیمبابوه صرف درمان مبتلایان به ایدز شد. بیماری ایدز بخش بهداشت مالاوی را زمین‌گیر کرده است به گونه‌ای که ۷۰ درصد تخت‌های بیمارستانی این کشور را بیماران مبتلا به ایدز به خود اختصاص داده‌اند.

رقابتی که بین بخش‌های نظامی و غیرنظامی بر سر تخصیص منابع مالی وجود دارد تشدید خواهد شد. به رغم آن که شدیدترین تأثیرات بیماری ایدز احتمالاً در سطح خانواده‌ها یا برخی صنایع خاص نمایان خواهد شد، پیش‌بینی می‌شود در درازمدت بیماری ایدز تأثیرات اقتصادی کلان خود را در کشورهایی برجای نهد که به شکل جدی با این بیماری مواجه هستند. با این حال، اقتصاددانان در خصوص این تأثیرگذاری بحث‌های بسیاری مطرح کرده‌اند. بنا بر گزارشی که «شورای اطلاعات ملی (آمریکا)» منتشر کرده است ایدز باعث خواهد شد کشورهایی که به شدت تحت تأثیر این بیماری قرار گرفته‌اند با کاهش رشد اقتصادی سالانه‌ای معادل یک درصد تولید ناخالص داخلی خود مواجه شوند. باید توجه داشت بودجه بخش بهداشت این کشورها کمتر از دو درصد تولید خالص داخلی است. همچنین در گزارشی که دبیر کل سازمان ملل منتشر کرده است پیش‌بینی شده است کشورهایی که به شدت تحت تأثیر بیماری ایدز قرار گرفته‌اند طی بیست سال آینده حدود یک چهارم از رشد اقتصادی پیش‌بینی شدۀ خود را از دست خواهند داد. در کشورهای جنوب صحرای آفریقا که مبتلایان به ایدز حدود ۲۰ درصد جمعیت آنها را تشکیل می‌دهند. کاهش رشد اقتصادی سالانه‌ای معادل ۲/٦ درصد تولید ناخالص داخلی خود پیش‌بینی شده است. در گزارش اخیر سازمان بهداشت جهانی آمده است در سال ۱۹۹۹ ایدز سبب کاهش ۱۷ درصدی رشد تولید ناخالص داخلی در کشورهای جنوب صحرای آفریقا شده است. البته این کاهش رشد اقتصادی در یک سال یا دو سال خطر چندان زیادی متوجه کشورهایی نمی‌کند که به شدت تحت تأثیر ایدز قرار گرفته‌اند، اما اگر این روند سالیان متوالی ادامه داشته باشد تهدید ناشی از آن نیز به شدت افزایش می‌یابد. با توجه به این مسئله که ایدز در گروه‌های جمعیتی سطوح بالای اقتصادی تأثیر چندانی بر جای نمی‌گذارد و اعتقاد به پایداری اقتصادی درازمدت را متزلزل خواهد کرد و نیز با توجه به این نکته که ایدز باعث کاهش سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و شرکت‌های خارجی خواهد شد و در مدیریت میانی بسیاری از شرکت‌ها و کارکنان

متخصص آنها تأثیر سوء بر جای خواهد گذاشت، آمار و ارقام فوق می‌توانند بیان‌کننده ابعاد گسترده تأثیر این بیماری در زندگی بشر باشند. در آینده، هر دو بخش نظامی و غیرنظامی مجبور خواهند شد، به رغم کاهش درآمدهای عمومی، برای بهره‌مند شدن از سهم بیشتری از منابع (مالی) و تامین هزینه‌های رو به رشد خود رقابت بیشتری با یکدیگر داشته باشند. بیماری ایدز دست کم چهار چالش سیاسی دیگر را فراروی کشورهایی قرار می‌دهد که نسبت مبتلایان به ایدز در آنها بالاست و فرآیند فروپاشی دولت‌ها را در آن کشورها تسریع می‌کند. اول، ایدز می‌تواند در درازمدت، توانایی مقامات دولتی را در اعمال مؤثر حاکمیت خود متزلزل سازد. شیوع بیماری ایدز سبب خواهد شد منابع حساس مالی صرف ارائه خدمات دولتی نشود، بلکه برای آموزش مقابله با ایدز یا درمان این بیماری هزینه شود. از آن جا که نرخ مرگ و میر کارکنان دولت در اثر شیوع بیماری ایدز افزایش می‌یابد، ارائه خدمات اساسی دولتی به مردم نیز مشکل‌تر خواهد شد. در بسیاری از کشورهایی که ایدز در آنها بیداد می‌کند کارآیی نیروهای پلیس نیز به شدت کاهش یافته است. در حال حاضر نیروهای پلیس ١٤ کشور عضو SADC بیماری ایدز را جدی گرفته‌اند و تلاش می‌کنند راه‌هایی برای مقابله با کاهش پرسنل و کسب آمادگی برای مواجهه با وخامت هرچه بیشتر اوضاع در سال‌های آینده پیدا کنند. گفته می‌شود در فاصله سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰ میلادی، ۷۵ درصد مرگ و میر نیروهای پلیس کنیا از ایدز ناشی شده است. چنین وضعیتی در نیروهای پلیس زامبیا هم به چشم می‌خورد. نظام قضایی نیز از تأثیرات ایدز بی بهره نیست و کارکنان نهادهای قضایی مانند قضات، دادستان‌ها، منشی‌های دادگاه‌ها و وکلا، مانند دیگر بخش‌های جامعه در معرض این بیماری و پیامدهای منفی آن هستند. به عبارت دیگر این مسئله به آن معناست که احتمالاً در آینده مقابله با جنایتکاران مشکل‌تر خواهد شد و تبه‌کاران کمتری دستگیر خواهند شد. در صورتی که پلیس تضعیف شود کنترل شورش‌های داخلی یا چالش‌های درونی فراروی قدرت حاکم سخت‌تر خواهد شد.

دوم، ایدز می‌تواند به تنش‌های سیاسی در خصوص دسترسی به داروهای مؤثر در درمان این بیماری دامن زند. البته در گذشته بیماری‌ها به مدت چند دهه در کشورهای مختلف جهان شیوع داشته‌اند بدون این که لزوماً بی‌ثباتی سیاسی را تشدید کرده باشند. اما ایدز با بیماری‌های دیگر یک تفاوت دارد: این بیماری تنها در میان اقشار فقیر جامعه شیوع نمی‌یابد، بلکه اقشار تحصیل کرده و نسبتاً مرفه طبقه متوسط را نیز تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. با توجه به امکان درمان ایدز از طریق مصرف داروهای بسیار گران قیمت، بسیاری از افرادی که از توانایی مالی لازم برخوردار هستند می‌توانند با خرید این نوع داروهای گران‌قیمت خود را از مشقات این بیماری نجات دهند. اما دیگر گروه‌های اجتماعی که از بنیهٔ مالی لازم برخوردار نیستند با آینده‌ای مبهم روبرو هستند. اگر ثروتمندان جامعه تلاش نکنند این داروهای گران قیمت را در

اختیار دیگر گروههای اجتماعی مبتلا به ایدز قرار دهند، قطب‌بندی‌های اجتماعی تشدید خواهد شد. رندی چیک[1] می‌گوید: «توزیع نابرابر داروهای درمان کنندهٔ ایدز بر اساس معیارهای اجتماعی، نژادی یا سیاسی می‌تواند فشارهای غیرقابل کنترلی بر ساختارهای اجتماعی و سیاسی وارد و ثبات رژیم‌های حاکم بر کشورهای جنوب صحرای آفریقا را تهدید کند.» در واقع، این احتمال هست که افراد مبتلا به ایدز بیش از آن که به راه حل‌های ارائه شده از سوی حکومت‌های دمکراتیک اعتماد کنند به رهبران پوپولیستی روی آورند که وعده تغییرات بنیادین را به آنها می‌دهند. بر اساس یک نظرسنجی که «مؤسسه دمکراسی در آفریقای جنوبی» در اکتبر سال ۲۰۰۰ انجام داد یکی از دلایل اصلی کاهش محبوبیت «تابو امبکی» رئیس جمهور آفریقای جنوبی، مواضعی بود که وی در خصوص بیماری ایدز اتخاذ کرد و همین مسئله سبب شد ائتلاف حاکم بر این کشور در سال ۲۰۰۳ دستخوش تنش شود.

سوم، ایدز از طریق متزلزل ساختن طیف گسترده‌ای از نهادهای اجتماعی مانند نهاد خانواده، نظام آموزشی و بخش بهداشت به فروپاشی حکومت کمک می‌کند. در بحث پیامدهای امنیتی بیماری ایدز ابعاد این مسئله بررسی شدند. ایدز نه تنها سبب کاهش میانگین امید به زندگی در جامعه می‌شود بلکه در سالهای آینده حدود ٤٠ میلیون کودک را یتیم و بی‌سرپرست می‌سازد. بیماری ایدز تأثیر خود را در زندگی بسیاری از این کودکان بر جای خواهد گذاشت و آنها را در برابر سوء تغذیه، بیماری، خشونت و سوء استفاده جنسی آسیب پذیر خواهدکرد. اغلب اوقات از این کودکان در مقابل دریافت برخی امتیازات مانند پناهگاه، غذا، نگهداری و پول سوءاستفاده جنسی به عمل می‌آید. این رخدادها و تحولات تنها توجه نظریه‌پردازان حوزهٔ امنیت بشری را به خود جلب نکرده است. مارتین شونتایش،[2] از اعضای «مؤسسهٔ مطالعات امنیتی آفریقای جنوبی» معتقد است افزایش شمار کودکانی که به علت شیوع بیماری ایدز بی‌سرپرست شده‌اند سبب خواهد شد میزان جرم و جنایت، در خلال ۵ تا ۲۰ سال آینده افزایش یابد. وی استدلال می‌کند این کودکان در معرض سوء استفاده و تندروی قرار می‌گیرند و این احتمال وجود دارد که به گروه‌های جنایتکار و شبه نظامی روی آورند تا از این رهگذر بتوانند موجودیت خود را حفظ کنند، زیرا خانواده یا جامعه حمایت کافی از آنها به عمل نمی‌آورد. گروه‌های تبه‌کار و تشکل‌ها همچنین می‌توانند کارهای روان‌شناسی مهمی روی این دسته از جوانان انجام دهند و مثلاً افراد و شخصیت‌هایی به آنها معرفی کنند که نماد و الگوی پدرسالاری باشند.

به این ترتیب ایدز می‌تواند انواع تنش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را در کشورهایی تشدید نماید که این بیماری در آنها بیداد می‌کند. بنابراین، بیماری مرگبار ایدز می‌تواند به هر سه شکل فوق‌الذکر به بی‌ثباتی

1. Randy Cheek

2. Martin Schonteich

سیاسی و فروپاشی نظام حکومتی در یک کشور کمک کند. ایدز علاوه بر این که نیروهای مسلح کشورهای دارای شمار بالای مبتلایان به این بیماری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نگرانی‌های درازمدت‌تری در خصوص ثبات اجتماعی ایجاد می‌کند. این نگرانی صرفاً به کشورهایی محدود نمی‌شود که شمار زیادی از شهروندان آنها به ایدز مبتلا هستند، بلکه کشورهای دیگری که در این مناطق منافعی دارند نیز این نگرانی را دارند. اهمیت این مسئله در سالهای آینده افزایش خواهد یافت زیرا میزان مرگ و میر ناشی از ایدز رو به افزایش است. افزون بر این، اگر در سال‌های آینده شمار مبتلایان به ایدز در کشورهای هند، چین و روسیه افزایش یابد، نگرانی‌های امنیتی ابعادی گسترده‌تر خواهد یافت و صرفاً به قاره آفریقا محدود نخواهد شد. هر سه کشور فوق هنوز مراحل اولیه بیماری همه‌گیر ایدز را تجربه می‌کنند و بازیگران امنیتی مهمی در حوزه بین‌الملل محسوب می‌شوند و باید به شکل مناسب به چالش‌های ناشی از بیماری ایدز پاسخ گویند.

در عین حال، یک مسئله مهم وجود دارد که در درازمدت امید به ایجاد ثبات سیاسی در کشورهای دارای شمار بالای مبتلایان به ایدز را زنده نگاه می‌دارد. با توجه به چرخهٔ نسبتاً طولانی ورود ویروس اچ.آی.وی. به بدن و نمایان شدن بیماری ایدز، هنوز این روزنه امید وجود دارد که تلاش‌های متمرکزی صورت گیرد تا داروهای لازم در اختیار افراد مبتلا به ایدز قرار گیرد. درواقع، یک تفاوت مهم بین شیوع بیماری در یک کشور و شیوع آن در میان اکثریت جمعیت آن کشور وجود دارد. اگر مثلاً ۳۰ درصد یا بیشتر از افراد بزرگسال کشوری به ویروس ایدز آلوده باشند نرخ مرگ و میر سالیانه ناشی از این بیماری بسیار کم خواهد بود، زیرا چرخهٔ بیماری ایدز نسبتاً طولانی است. مبتلا بودن ۳۰ درصد یا بیشتر از جمعیت بزگسال این کشورها به ایدز به معنای آن نیست که نرخ مرگ و میز سالیانه ناشی از این بیماری نیز ۳۰ درصد یا بیشتر خواهد بود. برعکس تعداد افرادی که در اثر ابتلا به این بیماری جان می‌بازند در مقایسه با کل جمعیت بزرگسال بسیار کمتر است و در صورتی که نسبت آنها را به کل جمعیت مدنظر قرار دهیم این رقم باز هم کوچک‌تر خواهد شد. به عنوان مثال، پیش‌بینی می‌شود شمار بزرگسالان مبتلا به ایدز و شمار بزرگسالانی که در اثر بیماری ایدز در آفریقای جنوبی جان خود را از دست می‌دهند هر ساله به ترتیب معادل ۱/٥ و ٤ درصد کل جمعیت بزرگسال آن کشور افزایش یابد. این امار و ارقام بسیار خطرناک هستند و از آن جا که هر سال تکرار می‌شوند یک فاجعه انسانی محسوب می‌گردند. در عین حال، این آمار و ارقام از وجود بحرانی حکایت می‌کنند که امکان مدیریت آن با توسل به اراده محلی، ملی و بین‌المللی به صورت بالقوه وجود دارد. بنابراین، احتیاط آمیزترین راهبرد برای رویارویی با ابعاد امنیت ملی بیماری فراگیر ایدز این است که قبل از افزایش هرچه بیشتر میزان مرگ و میر ناشی از آن وارد عمل شویم. اگر چنین تلاشی صورت گیرد امکان پرداختن به تأثیر بیماری فراگیر ایدز در امنیت بین‌المللی فراهم خواهد آمد.

ایدز و امنیت بین‌المللی

اهمیت تأثیر ایدز در نیروهای مسلح کشورهای فوق فراتر از ملاحظات داخلی آنها است. بنابراین، مسئله ابعاد مهمی از لحاظ امنیت بین‌المللی پیدا می‌کند، زیرا بسیاری از همین نیروهای مسلح به طور منظم و در قالب نیروهای حافظ صلح بین‌المللی برای مهار مناقشات مسلحانه به مناطق مختلف جهان اعزام می‌شوند. ایدز مشکلات لجستیک و سیاسی دیگری نیز برای عملیات‌های صلح بانی به همراه دارد، زیرا این مسئله هر روز روشن‌تر می‌شود که صلح‌بانان یا خود مبتلا به این بیماری هستند و لذا دیگران را آلوده می‌کنند یا اینکه احتمال ابتلای خود صلح بانان به ایدز وجود دارد. در خلال سال‌های گذشته ایدز به سه شیوهٔ مهم در عملیات‌های صلح‌بانی تأثیر گذاشته است.

اول، همگان از این امر آگاهند که صلح بانان در هر زمان و مکانی که مأموریتی انجام دهند به گسترش ویروس ایدز کمک می‌کنند. ریچارد هولبروک[1] می‌گوید: «در این جاست که ما یکی از زشت‌ترین واقعیت‌های پنهان ایدز را درمی‌یابیم: صلح بانان سازمان ملل این بیماری را می‌پراکنند». از دیدگاه ریچارد هولبروک «این مسئله خود بزرگ‌ترین طنز است: در ماموریت صلح بانی نوعی بیماری گسترش می‌یابد که ده برابر جنگ قربانی می‌گیرد.» به عنوان مثال، به نظر می‌رسد در سیرالئون جنگ داخلی سبب افزایش شمار افراد آلوده به ویروس ایدز شده است که بخشی از این مسئله از حضور صلح بانان بین‌المللی از کشورهایی مانند زامبیا، کنیا و نیجریه ناشی می‌شود زیرا ایدز در میان نظامیان این کشورها به شدت شیوع دارد. البته داده‌های دقیق و درستی در این خصوص وجود ندارد، اما در گزارشی که اخیراً منتشر شد آمده است. «۳۲ درصد از صلح بانانی که در سیرالئون مستقر هستند از کشورهایی اعزام شده‌اند که شیوع ایدز در آنها بالاتر از پنج درصد است.» با توجه به این شرایط، هیروت بفکادو[2] تأکید دارد «جمعیت (محلی) باید از تماس با صلح بانان باز داشته شود، زیرا اکثر این نیروها از کشورهایی اعزام شده‌اند که ایدز در آنها مشکل ساز است.» آگاهی از این مسئله که صلح بانان سازمان ملل می‌توانند منابع انتقال ایدز باشند، مشکلات سیاسی برای عملیات‌های صلح بانی بین‌المللی ایجاد کرده است زیرا کشورهای مختلف از پذیرش این نیروها برای انجام مأموریت‌های صلح‌بانی بیمناک هستند و اجتناب می‌ورزند. به عنوان مثال، یکی از شروط مقامات اریتره در غرب آفریقا برای پذیرش صلح بانان بین‌المللی این بوده است که این نیروها به ویروس ایدز آلوده نباشند. مسئولان این کشور در مارس ۲۰۰۱ با ارسال نامه‌ای به شورای امنیت تأکید کردند صلح بانانی که به این کشور اعزام می‌شوند باید از لحاظ آلودگی به ویروس ایدز آزمایش شوند. در این نامه از کشورهایی که صلح بان به اریتره اعزام می‌کنند خواسته

---

1. Richard Holbrooke

2. Hirut Befecadu

شده بود «نگرانی‌های مسئولان این کشور را درک کنند زیرا اریتره، در حال حاضر یک مبارزه جدی ملی برای جلوگیری از شیوع ایدز را آغاز کرده است.»

هنگامی که یکی از صلح بانان مستقر در اریتره به سوءرفتار جنسی علیه دختربچه‌ای کم سن و سال متهم شد این مشکل سیاسی ابعاد گسترده‌تری پیدا کرد. دولت اریتره خواستار محاکمه این صلح بان شد و بار دیگر برخواسته خود مبنی بر آزمایش سربازان سازمان ملل و حصول اطمینان از عدم ابتلای آنها به ایدز تأکید کرد. با این حال این خواسته دولت اریتره به شکل مناسب اجرا نشده است. در آسیا نیز این مشکل به همین شکل احساس می‌شود. به عنوان مثال، کامبوج با مشکلات سیاسی فراوانی مواجه بوده است و در یک دهه پیش صلح‌بانان سازمان ملل در آن جا حضور داشته‌اند. سربازان سازمان ملل از بهار ۱۹۹۲ تا سپتامبر ۱۹۹۳ در کامبوج مستقر بودند. هدف ازحضور این نیروها اجرای توافقنامه صلح و فراهم آوردن تمهیدات برگزاری انتخابات دمکراتیک در کامبوج بود. اما از آن زمان تا کنون تعداد مبتلایان به ایدز در این کشور به شدت افزایش یافته است، به گونه‌ای که در پایان سال ۱۹۹۹ تعداد ۲۲۰/۰۰۰ نفر از مردم کامبوج به ویروس این بیماری آلود بودند. اطلاعات و داده‌های دقیقی وجود ندارد که نشان دهد چه تعداد از این افراد به خاطر حضور صلح بانان سازمان ملل به ایدز مبتلا شده‌اند، ولی مقامات دولت کامبوج معتقد هستند بخش عمده‌ای از این افراد بعد از حضور نیروهای سازمان ملل در این کشور به این بیماری مرگبار مبتلا شده‌اند. سازمان ملل حدود ۲۰ هزار صلح بان به کامبوج اعزام کرد. حضور این همه خارجی در کامبوج که بسیاری از آنها افراد غیرنظامی بودند سبب شد مقدار زیادی پول به جامعه‌ای تزریق شود که سالها با فقر دست و پنجه نرم کرده بود. در نتیجه، در زمان حضور نیروهای سازمان ملل در کامبوج فعالیت روسپی‌ها، که برخی از آنها از اروپای شرقی به کامبوج آمده بودند، افزایش یافت به گونه‌ای که بنا بر گزارش‌ها در زمان حضور صلح بانان سازمان ملل، هر یک از این افراد به طور متوسط هر شب با ۱۰ نفر هم بستر می‌شدند. آزمایش‌هایی که روی سربازان آمریکایی اروگوئه‌ای حاضر در کامبوج انجام شده است نشان می‌دهد این سربازان به ویروس ایدز نوع E مبتلا شده‌اند این نوع ویروس پیشتر تنها در جنوب شرقی آسیا و آفریقای مرکزی دیده شده بود. با توجه به احتمال ابتلای صلح بانان مستقر در کامبوج به ویروس ایدز، دولت اندونزی ۳۶۲۷ سرباز خود را که در این مأموریت شرکت داشتند آزمایش کرد. بعد از انجام این آزمایش‌ها مشخص شد ۱۲ نفر از این سربازان به ایدز آلوده شده‌اند دست کم ۷ نفر آنها در هنگام مأموریت در کامبوج به این بیماری آلوده شده‌اند. دو صلح‌بان اندونزیایی دیگر نیز در اثر ابتلا به بیماری‌های دیگری غیر از ایدز جان خود را از دست داده بودند. البته این مشکل تنها به آسیا یا آفریقا محدود نمی‌شود. در جریان جنگ بالکان نیز مقامات کرواسی تلاش کردند از حضور سربازان آفریقایی در قالب صلح‌بانان سازمان ملل در این کشور جلوگیری کنند، زیرا از این بیمناک بودند که این سربازان ویروس

ایدز را انتقال دهند. بنابراین، مشاهده می شود بیماری ایدز چنان ترس و هراسی ایجاد کرده است که کشورهای مختلف علاقه‌ای به حضور چنین سربازانی در عملیات صلح‌بانی ندارند.

دوم، بیماری ایدز می‌تواند به شکل دیگری برای نیروهای مسلحی مشکل ایجاد کند که در آینده در عملیات‌های صلح‌بانی شرکت می‌کنند. ایدز می‌تواند کشورهای اعزام کنندهٔ نیرو به عملیات‌های صلح‌بانی را از انجام این کار دلسرد کند. از آن گذشته بسیاری از عواملی که نیروهای نظامی یک کشور را در معرض آلودگی به ایدز قرار می‌دهند و نظامیان را به گروهی بسیار آسیب‌پذیر در برابر این بیماری تبدیل می‌کنند در خصوص نیروهایی مصداق دارد که در عملیات‌های صلح‌بانی شرکت می‌کنند. صلح بانان نیز برای مدت‌های طولانی از خانه و خانوادهٔ خود دور می‌شوند. در یکی از موارد، صلح بانان نیجریه‌ای به مدت سه سال در مأموریت به سر می‌بردند بدون آن که نیروی دیگری جایگزین آنها شود. در این مورد خاص، میزان آلودگی به ایدز در سال اول به ۷ درصد در سال دوم به ۱۰ درصد و در سال سوم به ۱۵ درصد رسید. هنگامی که مأموریت‌های صلح بانی آغاز می‌شود روسپی‌ها نیز در اطراف محل استقرار صلح بانان ظاهر می‌شوند و به این ترتیب دو گروه جمعیتی که به شدت در معرض ابتلاء به ایدز هستند با یکدیگر ارتباط پیدا می‌کنند. بنابراین، اگر کشورها دریابند برخی از نیروهایی که به مأموریت صلح بانی اعزام می‌کنند به ویروس ایدز آلوده خواهند شد، تمایل خود برای اعزام نیرو برای شرکت در عملیات صلح‌بانی را از دست می‌دهند. در سال ۱۹۹۷، نیجریه حدود ۱۰/۰۰۰ نیرو به سیرالئون اعزام کرد که ۱۱ درصد از آنها به ویروس ایدز آلوده شدند. در دسامبر ۱۹۹۹، دولت نیجریه اعتراف کرد شمار زیادی از نیروهای این کشور که در عملیات‌های صلح‌بانی «گروه ناظر اکواس»[1] به کشورهای همسایه خود در غرب آفریقا اعزام شده بودند به ویروس ایدز آلوده هستند. در این خصوص آمار و ارقام مشخصی ارائه نشده است، ولی ابوبکر اتیکو، معاون رئیس جمهور نیجریه وضعیت موجود را «حاد» توصیف کرده است. آن چه صلح بانان نیجریه‌ای به آن مبتلا شده‌اند تأییدی بر این واقعیت است که ایدز بیش از آن که نیروهای مسلح یک کشور را در عملیات‌های جنگی تهدید کند آنها را در ماموریت‌های صلح‌بانی تهدید می‌کند و این روند از دههٔ ۱۹۸۰ به بعد سیر صعودی پیدا کرده است. این وضعیت و خسارت‌های ناشی از آن بسیار تأسف برانگیز است. این تنها سربازان و نیروهای مسلح یک کشور نیستند که از ایدز خسارت می‌بینند بلکه ایدز به طور کلی مأموریت‌های صلح‌بانی را نیز ناکارآمد می‌سازد زیرا سربازانی که تجارب بسیار ارزشمندی دارند در اثر ابتلا به ایدز و بیماری‌های مرتبط با آن جان خود را از دست می‌دهند.

1. ECOWAS Monitoring Group

سربازان کشورهای غربی نیز که در مأموریت‌های صلح‌بانی به خدمت گرفته می‌شوند با چنین مشکلی مواجه هستند، بر اساس یکی از گزارش‌هایی که در این زمینه منتشر شده است سربازان فنلاندی که در اوایل دهه ۱۹۹۰ برای مأموریت صلح بانی به نامیبیا اعزام شده بودند به ایدز مبتلا شدند و ویروس آن را با خود به کشورشان بردند.

در سال ۱۹۹۳، سربازانی که از مناطق مختلفی مانند اروپا، آسیا و آمریکای شمالی برای انجام مأموریت صلح‌بانی به کامبوج اعزام شده بودند به ایدز آلوده شدند. در همین سال ٤٥ سرباز هندی که از مأموریت صلح‌بانی در کامبوج به کشورشان مراجعت می‌کردند به ایدز مبتلا شده بودند. در سال ۱۹۹۳ دو سرباز بنگلادشی که برای مأموریت صلح‌بانی به کامبوج اعزام شده بودند به ویروس، ایدز آلوده شدند. یک سرباز این کشور نیز در سال ۱۹۹٤ به هنگام مأموریت در موزامبیک به ایدز مبتلا شد. ۱۰ سرباز اروگوئه‌ای نیز در جریان مأموریت صلح‌بانی در کامبوج به ایدز مبتلا شدند. برخی گزارش‌ها نیز از آلوده شدن صلح‌بانان غربی به ایدز در زمان مأموریت در بوسنی حکایت می‌کنند. با توجه به این حقیقت که صلح‌بانان سازمان ملل در مناطقی غیر از محیط بومی خود مستقر می‌شوند، این احتمال وجود دارد که افراد مزبور خود عامل انتقال ویروس ایدز به کشور محل مأموریت خود باشند یا این که ویروس ایدز را از محل مأموریت به زادگاه خود انتقال دهند. در عین حال، این احتمال وجود دارد که صلح‌بانان انواع جدید و متفاوتی از ویروس ایدز را به محل مأموریت یا زادگاه خود انتقال دهند.

سوم، بالا بودن میزان مبتلایان به ایدز در نیروهای مسلح کشورهای آفریقایی کار تأمین نیرو برای عملیات‌های صلح‌بانی بین‌المللی را مشکل‌تر می‌سازد. گاهی اوقات تأمین نیروی لازم برای مأموریت‌های صلح‌بانی، با توجه به نوع این مأموریت‌ها بسیار مشکل است. به عبارت دیگر سازمان ملل متحد همیشه می‌تواند نیروی انسانی لازم را برای اعزام به مأموریت‌های صلح‌بانی تأمین کند. بیماری ایدز ابعاد این مشکل را چند برابر می‌کند زیرا این بیماری می‌تواند سبب کاهش شمار پرسنلی شود که کشورهای مختلف برای انجام چنین مأموریت‌هایی تخصیص می‌دهند. «گریگ میلز»،[1] مدیر «مؤسسه امور بین‌الملل» در آفریقای جنوبی، این مشکل را در ارتباط با «جامعه توسعه جنوب آفریقا» مطالعه کرده و دریافته است در جریان رزمایش صلح بانی کشورهای این جامعه، موسوم به «درنای آبی» که در آوریل سال ۱۹۹۹ در آفریقای جنوبی برگزار شد. که ۵۰ درصد از ٤۵۰۰ سربازی که در این تمرین‌ها شرکت کردند به ویروس ایدز آلوده هستند افزون بر این، مطالعه مزبور نشان داد ۳۰ درصد از نیروهایی که آفریقای جنوبی برای این تمرین اعزام کرد

1. Greg Mills

است از لحاظ پزشکی مناسب خدمت در این گونه مأموریت‌ها نیستند. این مسئله نگرانی‌هایی در خصوص توانایی آفریقای جنوبی در کمک به عملیات‌های صلح بانی بین‌المللی در سالهای آینده ایجاد کرد. این وضعیت همچنین پرسش‌های کلی در خصوص راهبرد غرب برای گسترش عملیات‌های صلح‌بانی در مناطق دور افتاده آفریقا به ذهن متبادر کرد. موزیزو مادلالا روتلج،[1] معاون وزیر دفاع آفریقای جنوبی، گفت: «آفریقای جنوبی باید بتواند به تعهدات خود در قبال شهروندان این کشور و جامعه بین‌الملل عمل کند و این کار تنها با وجود سربازانی سالم و با انگیزه امکان‌پذیر است.» بنابراین، می‌توان گفت در آینده ایدز می‌تواند ارتش‌ها و نیروهای مسلح جهان را با کمبود نیروی انسانی برای اعزام به مأموریت‌های صلح‌بانی مواجه کند.

در حال حاضر، شورای امنیت این موضوع را مورد توجه جدی خود قرار داده است تا از طریق تصویب قطعنامه شماره ۱۳۰۸، کشورهای عضو سازمان ملل را وادار کند سربازان خود را به صورت داوطلبانه از لحاظ ابتلا به ویروس ایدز معاینه کنند. این قطعنامه همچنین از دبیر کل سازمان ملل می‌خواهد قبل از اعزام صلح‌بانان به محل مأموریت تمهیدات لازم را بیندیشد. تا از ابتلای آنها به ایدز جلوگیری شود. اکنون ارتش بنگلادش نیز که از بزرگ‌ترین تأمین کنندگان نیروهای صلح بانی بین‌المللی محسوب می‌شود، این موضوع را جدی گرفته است. از ۹۰ هزار صلح بان بنگلادشی که از لحاظ ابتلا به ویروس ایدز معاینه شده‌اند تنها سه نفر به این ویروس آلوده بودند که خود نشان دهندهٔ آن است که میزان شیوع ایدز در میان سربازان این کشور در مقایسه با دیگر کشورهای آسیایی بسیار پایین‌تر است. در سال ۲۰۰۱ صلح‌بانانی که در اریتره و اتیوپی حضور داشتند یک دوره آموزشی دو هفته‌ای در زمینه جلوگیری از ابتلا به ایدز را گذراندند. در این دوره آموزشی ۵۰ نفر از نظامیان ارتش اریتره هم حضور داشتند. استیو تالوجیند،[2] از آموزشگران این دوره، خاطرنشان می‌کند «برگزاری این دوره تنها آغاز راه است. سازمان ملل در نظر دارد افسرانی در دیگر مأموریت‌های صلح‌بانی به خدمت گیرد تا ایدز و بیماری‌های مرتبط با آن را تحت کنترل داشته باشد.» افزون بر این، سازمان ملل اقدام به خرید ۱/۵ میلیون کاندوم برای صلح بانان خود در سیرالئون و تی‌مور شرقی کرده است. همچنین ۱۵ هزار بروشور که حاوی اطلاعاتی در خصوص بیماری ایدز و راه‌های جلوگیری از ابتلا به این بیماری است در میان این صلح‌بانان توزیع شده است. به رغم این تلاش‌ها، تأثیر ایدز در عملیات‌های صلح‌بانی نشان‌دهنده پیامدهای این بیماری برای امنیت بین‌المللی است، زیرا برای سازمان ملل متحد عملاً مشکل است که در شرایط کنونی تنها آن دسته از سربازانی روانه مأموریت‌های صلح‌بانی کند که به ویروس ایدز آلوده نیستند. از سوی دیگر، نگرانی‌های

---

1. Mozizwe Madlala - Routledge

2. Steeve Talugende

بسیار مهمی در زمینه مسائل مربوط به حقوق بشر وجود دارد که جامعه بین‌الملل برای پرداختن به آنها با نیروهای مسلح کشورهای مختلف نیاز دارد.

نتیجه‌گیری

این فصل به ابعاد مهم امنیت انسانی، ملی و بین‌المللی می‌پردازد که بیماری فراگیر ایدز آنها را برجسته‌تر ساخته است. بنابراین، ضرورت دارد اندیشمندان و سیاستگذاران بین‌المللی توجه بیشتری به این ابعاد امنیتی مبذول دارند. اول، آگاهی از ابعاد امنیتی بیماری ایدز اقدامی ضروری برای رسیدن به درکی جامع از ماهیت و میزان گسترش این بیماری فراگیر است. در حال حاضر، کشورهای مختلف دنیا به پیامدهای اقتصادی و اجتماعی بیماری ایدز توجه لازم را مبذول می‌دارند، ولی هنوز ابعاد امنیتی این بیماری مورد توجه قرار نگرفته است. دوم، ضرورت دارد همگان را از ابعاد مختلف امنیتی بیماری ایدز آگاه سازیم تا جامعه بین‌الملل بتواند واکنشی متناسب با دامنه و حجم تهدیدات ناشی از بیماری همه‌گیر ایدز از خود نشان دهد. در این جهت باید تلاش‌های بین‌المللی تشدید شود و منابع بیشتری برای رویارویی با ابعاد امنیتی بیماری ایدز و کاستن از فجایع انسانی ناشی از آن صرف شود. دست آخر این که، باید ابعاد امنیتی بیماری ایدز را جدی گرفت زیرا گروهی که خود به شدت در معرض ایدز و ناقل ویروس این بیماری است، باید درعین حال، به تلاش‌های بین‌المللی برای کاهش انتقال ایدز کمک کند.

درواقع، باید نیروهای مسلح در سراسر جهان را ترغیب کرد تا برنامه‌های آموزشی مؤثر در خصوص ایدز اجرا کنند و این بیماری را به شکلی باز و جدی مورد بررسی قرار دهند و همزمان تلاش کنند بدنامی‌هایی را که با ایدز همراه می‌شوند کاهش دهند. ارتش دارای یک ساختار سازمانی خشک و سلسله مراتبی است و رابطه افراد با یکدیگر به گونه‌ای است که امکان اجرای رویه‌های خشک و سلسله مراتبی را فراهم می‌آورد. به همین دلیل نیروهای نظامی می‌توانند در سال‌های آینده نقش مهمی در کاهش موفقیت‌آمیز دامنهٔ این بیماری فراگیر ایفا کنند. بنابراین، نیروهای مسلح باید امکان انجام آزمایش‌های داوطلبانه کاملاً محرمانه از سربازان، ازجمله مشاوره‌های قبل و بعد از آزمایش را فراهم آورند. نیروهای نظامی باید در این زمینه که کدام فعالیت‌های نظامی سربازان را بیشتر در معرض انتقال بیماری ایدز قرار می‌دهند بازبینی لازم به عمل آورند و هر جا امکان داشته باشد اصلاحات لازم را انجام دهند. اما نکته‌ای که نباید از آن غفلت کرد این است که نیروهای مسلح باید موضوع ایدز را با رعایت تمام مسائل مربوط به حقوق بشر مورد توجه قرار دهند. انسان‌هایی که به ویروس ایدز آلوده هستند دشمن نیستند و در پرداختن به بیماری ایدز نباید آنها را دشمن فرض کرد. برعکس، این افراد را باید مهمترین منبع برای اصلاح امور در آینده تلقی کرد. در نتیجه، نباید این افراد را از فرآیند مبارزه با ایدز

حذف کرد، بلکه باید آنها را کاملاً بازی داد. دست آخر این که آن دسته از نیروهای مسلحی که از زیرساخت‌های پزشکی پیشرفته برخودار هستند، باید به فعالیتهای پژوهشی خود در زمینه دست‌یابی به یک واکسن مناسب و ارزان قیمت برای مبارزه با ایدز ادامه دهند. به طور کلی، کاملاً به نفع ارتش‌های غربی است که پژوهش‌های خود در این زمینه را حول گونه‌هایی از این بیماری متمرکز کنند که در مناطق مختلف آفریقا به چشم می‌خورند، زیرا این احتمال وجود دارد این نیروها در آینده در این مناطق مستقر شوند.

نهادهای بین‌المللی و نیروهای مسلح کشورهای مختلف می‌توانند در مبارزه با بیماری فراگیر ایدز اقدامات دیگری نیز انجام دهند. یکی از این اقدامات، روی آوردن به راهبردهای موثر در حوزه امنیت و حمایت از تلاشهای انجام شده کنونی در مبارزه با این بیماری فراگیر است و ازجمله این اقدامات می‌توان به امکان عرضه داروهای ارزان قیمت در سطح بین‌المللی و کمک به «صندوق بیم‌المللی مبارزه با ایدز، سل و مالاریا» اشاره کرد. انجام چنین تلاش‌های گسترده‌ای ضروری است، زیرا علل اصلی فراگیری ایدز در شرایط کلی اقتصادی، سیاسی و ساختاری نهفته است. بنابراین، اگر قرار است اقدامات آتی در جلوگیری از گسترش بیماری ایدز موفقیت‌آمیز باشند، ضروری است این شرایط را مورد بازبینی قرار دهند و از تأثیرات آنها بکاهند. درک همگرایی در منافع مربوط به مبارزه جهانی با ایدز و حمایت گسترده از تلاش‌های به عمل آمده در این زمینه برای حوزه امنیت بسیار سودمند است. حمایت از این تلاش‌ها قطعاً مفید است زیرا نیروهای نظامی با بیشترین ریسک ابتلا به ایدز مواجه هستند و از آن گذشته مبارزه با این بیماری مستلزم توجه به ابعاد انسانی مختلف این قضیه است. تمام چالش‌های امنیتی جدیدی که ایدز در حال حاضر به آنها دامن می‌زند رو به افول خواهند گذاشت، مشروط بر آن که از شیوع و گسترش این بیماری به میزان چشمگیری کاسته شود.

در درازمدت، تلاش‌های گسترده بین‌المللی برای کاهش انتقال بیماری ایدز در صورتی موفقیت‌آمیز خواهد بود که در آنها ابعاد امنیتی متعدد این بیماری فراگیر که در بالا به آنها اشاره شد، مورد توجه قرار گیرد.

سازمان‌های غیردولتی: بازیگران امنیتی در مبارزه علیه ایدز؟

تألیف: کاری شیهان[1] ترجمه: افشار امیری

در دوران پس از جنگ سرد، اندیشمندان و سیاستگذاران توجه روزافزونی بـه تعـاریف در حـال تغییـری مبذول می‌دارند که از امنیت و رابطه بین بهداشت و امنیت ارائه می‌شود. در تعاریفی کـه ارائـه مـی‌شـود امنیـت دیگر به معنای دفاع از کشور در برابر حمله نظامی خارجی نیست، بلکه مفهومی بزرگتر را در بـر مـی‌گیـرد. در مفهوم امنیت انسانی، زندگی فردی انسان به مراتب بیشتر از حفظ کارآیی حکومت و حصول اطمینان از اجتناب از جنگ مسلحانه اهمیت دارد. امنیت انسانی به معنای رهایی از خواستن و رهـایی از قیـد و بنـد نگرانـی‌هـایی است که زندگی فرد را تهدید می‌کند. با توجه به چنین پیش زمینه‌ای از مسائل امنیتـی اسـت کـه یـک موضـوع بهداشتی مانند ایدز می‌تواند به یک موضوع امنیتی مبدل شود. به علاوه، افزایش توجه به ابعاد غیرنظـامی مقولـه امنیت راه را برای ورود بازیگران جدیدی به حوزه امنیت هموار کرده است. از جمله این بازیگران مـی‌تـوان بـه سازمان‌های غیردولتی به طور عام و سازمان‌های غیردولتی توسعه‌ای یا بهداشتی، به طور خاص، اشاره کـرد، در صورتی که ایدز را تهدید امنیتی تلقی کنیم، این گونه سازمانها نیز بازیگران امنیتی محسوب خواهند شد.

آمریکا و کشورهای مختلف جهان و نیز سازمان‌های بین‌المللی، مخصوصاً «برنامه مـشترک ملـل متحـد در خصوص ایدز»،[2] ایدز را یک تهدید امنیتی نامیده‌اند. در مقاطع زمانی مختلف یا به طور همزمان، دولـت آمریکـا

1. Carrie Sheehan

2. Joint United Nations Program on Hiv/AIDS

یک چارچوب امنیتی سنتی و یک چارچوب امنیتی انسانی اتخاذ کرده است. چارچوب امنیتی سنتی عمدتاً بـ تأثیرات مخرب گسترش ایدز در میان نظامیان کشورهای خارجی توجه دارد و چارچوب امنیتی انسانی نیز انوا تأثیرات منفی بیماری ایدز را در [زندگی] افراد کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار می‌دهد. در عیـ حال، سازمان‌های غیردولتی نقش هرچه پررنگ‌تری در اجرای برنامه‌های مختلف، که هم به مسائل اساسـ مرتبط با بیماری ایدز می‌پردازند و هم به نمادهای بارز فقر توجه دارند، ایفا می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی د حوزهٔ بهداشت بسیار فعال هستند و فعالیتهای آنها کاملاً تعریف شده است. این سازمانها همواره در خط مقد مبارزه علیه ایدز قرار داشته‌اند. اکثر اوقات، مخصوصاً هنگامی که دولت‌ها به گسترش ایدز توجهی ندارند، ایـ سازمانها اولین بازیگران عمده در درمان و مبارزه با این بیماری هستند. آیا سازمان‌های غیردولتی که بازیگرانی مهم در درمان ایدز و جلوگیری از شیوع آن هستند، بیماری ایدز و ویروس آن را در گفتار و رفتار، تهدیـ امنیتی تلقی می‌کنند؟ اگر ایدز یک موضوع امنیتی جدید محسوب می‌شود، سازمان‌های غیردولتی که در مبارز با ایدز، مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه، حضور فعال دارند چاره‌ای ندارند جز این که به بازیگرا حوزه امنیت مبدل شوند. اما این به معنای آن نیست که سازمان‌های غیردولتی ضرورتاً خود را بازیگران جدیـ حوزه امنیت تلقی و جایگاه امنیتی خود را گسترش دهند.

بررسی چنین مسائلی در ادبیات مطالعات امنیتی و ادبیات مربوط به نقش سازمان‌های غیردولتی د سیاست‌ها و عملکردهای توسعه‌ای بین‌المللی آغاز شده است. بحث‌های طولانی مدتی در خصوص تعریـ مفهوم امنیت ملی و این که آیا برخی مسائل یا مشکلات خاص، تهدیدی برای «کشور» محسوب می‌شو صورت گرفته است. نظریه پردازان و کارشناسان حوزهٔ امنیت بین‌الملل در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ این مسئله ر مطرح کردند که آیا ضرورت دارد حوزهٔ امنیت نظامی به گونه‌ای گسترش یابد که مسائل اقتصادی تأثیرگذار بـ دولت و حکومت را نیز در بر گیرد یا خیر. با پایان یافتن جنگ سرد توجه بیشتری به این مسئله معطوف شد ک مفاهیم «سنتی» امنیت، که مفاهیمی دولت محور هستند و بیشتر مسائل نظامی را مورد توجه قرار می‌دهنـ اهمیت خود را از دست داده‌اند. در مفاهیم به اصطلاح «جدید» امنیت نه تنها شیوع بیماریهای همه‌گیر مور توجه قرار می‌گیرد بلکه مسائلی از قبیل مهاجرت جمعی، قاچاق مواد مخدر و گرم شدن دمای کرهٔ زمین بـ عنوان تهدیداتی برای امنیت بین‌المللی، به طور عام و امنیت ملی آمریکا، به طور خاص، محسوب می‌شوند. بـ دنبال انتشار «گزارش توسعه انسانی ١٩٩٤» دفتر عمران ملل متحد (UNDP) که در آن برای اولین بار واژ «امنیت انسانی» به کاربرده شد، توجه به مفهوم امنیت انسانی بیشتر شد. در بحث امنیت انسانی، مسئله امنیـ بیش از آن که در سطح حکومت مورد توجه قرار گیرد در سطح فردی مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابر تعریفـ که از مفهوم امنیت انسانی ارائه شده است امنیت چیزی بیش از فقدان درگیری مسلحانه و حفظ و بقا

حکومت است. بنابراین تعریف، امنیت به معنای [بهبود] کیفیت زندگی فرد است. در ادبیات مربوط به مطالعات منیتی جدید به ارتباط بین بهداشت و امنیت و نیز پیامدهای امنیتی بیماری فراگیر ایدز توجه شده است. ادبیات بهداشت و امنیت به این مسئله می‌پردازد که آیا مشکلات بهداشتی تهدیدی برای امنیت محسوب می‌شود یا خیر و اگر جواب مثبت است چرا مشکلات بهداشتی، امنیت را تهدید می‌کنند. با این حال، این ادبیات، سازمان‌های غیردولتی را به عنوان بازیگران امنیتی در تحلیل‌های خود لحاظ نکرده است.

در رویکرد دیگری که باری بوزان[1]، اُل ویور[2] و دیگران در خصوص مطالعات امنیتی اتخاذ کرده‌اند بر فرآیندهای «امنیتی کردن»[3] تأکید شده است. به عبارت دیگر، در این رویکرد به این مسئله اشاره شده است که یک مشکل چگونه به عنوان «تهدید» تعریف و شناسایی می‌شود. بنابراین، از دیدگاه نظریه‌پردازان امنیتی، امنیت یک رویهٔ self- referential است، زیرا در همین رویه است که مسئله بُعد امنیتی پیدا می‌کند و البته این امر لزوماً از تهدید وجودی واقعی ناشی نمی‌شود، بلکه از آن جا ناشی می‌شود که مسئله به عنوان چنین تهدیدی مطرح می‌گردد. با وجودی که ادبیات امنیت به امنیتی شدن مسائلی مانند مسائل زیست‌محیطی توجه دارد، از توجه به امنیت بهداشتی غفلت کرده است.

ادبیات دیگری که در ارتباط با مفهوم امنیت گسترش یافته است، به رشد و افزایش اهمیت سازمان‌های غیردولتی در عرصه بین‌المللی و در چارچوب یا خارج از چارچوب سازمان ملل توجه دارد. اندیشمندان و کارشناسان روابط بین‌الملل بر اهمیت روزافزون نقش سازمان‌های غیردولتی در درون سامانه سازمان ملل و به عنوان مجری سیاست دولتها در برنامه‌ریزی کمک‌های بین‌المللی تأکید دارند. در گذشته این بازیگران در حوزه سنتی مطالعات امنیتی جایگاهی نداشتند، ولی امروزه این بازیگران در چارچوب مبحث امنیت انسانی نقش رو به رشدی در این حوزه ایفا می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی عمدتاً با افراد غیرنظامی همکاری دارند و این همکاری در زمان جنگ و دیگر بلایا شکل محسوس‌تری به خود می‌گیرد. هدف از این همکاری حصول اطمینان از توجه به نگرانی‌های موجود در زمینه امنیت انسانی است. مطالعات متعددی صورت گرفته است که نشان می‌دهد سازمان‌های غیردولتی در عرصه بین‌المللی نقش ایفا می‌کنند و برخی از این سازمانها به طور ویژه به بیماری ایدز می‌پردازند. با این حال، در ادبیات مطالعات امنیتی و نیز در مقولات مربوط به توسعه بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی، مطالعاتی به چشم می‌خورند که در آن نقش سازمان‌های غیردولتی در گسترش امنیت از طریق پرداختن به بیماری ایدز مورد توجه قرار گرفته است. در این نوشتار تلاش کرده‌ایم خلاءهای پژوهشی که در این حوزه وجود دارند مورد توجه قرار دهیم.

---

1. Barry Buzan
2. Ole Waever
3. securitization

این نوشتار با نگاهی به ظهور و تاریخچهٔ امنیتی شدن مسئله ایدز در دولت آمریکا آغاز می‌شود و نشا
می‌دهد سیاستگذاران آمریکایی چگونه بیماری فراگیر ایدز را تهدیدی امنیتی تلقی می‌کنند و در این خصوص
گاهی اوقات منطق سنتی امنیت را به کار برده و گاهی نیز به منطق امنیت بشری روی آورده‌اند. این نوشتار ب
ارزیابی شکل‌گیری سیاست آمریکا در قبال ابعاد امنیتی ایدز می‌پردازد و در عین حال، گزارشی از سطح و مناب
مالی دولت این کشور به برنامه‌های بین‌المللی مبارزه با ایدز ارائه می‌کند تا نشان دهد توجه روزافزونی به بیمار
فراگیر ایدز مبذول می‌شود. دوم، در این فصل برخی سازمان‌های غیردولتی توسعه‌ای و بهداشتی مستقر در آمریک
بررسی می‌شوند که دولت این کشور بودجه لازم را برای انجام پروژه‌های مبارزه با ایدز در خارج از کشو
مخصوصاً در آسیا و آفریقا، در اختیار آنها قرار می‌دهد. در این بخش با استفاده از چارچوب‌های سنتی و انسان
امنیت آن چیزی بررسی می‌شود که این سازمان‌های غیردولتی در خصوص مقولهٔ ایدز و امنیت می‌گویند و انجا
می‌دهند. در این فصل با بهره‌گیری از دیدگاه‌های اقتباس شده از «نظریه امنیتی کردن» تلاش می‌کنیم مشخص کنی
چرا سازمان‌های غیردولتی ایدز را به مقوله‌ای امنیتی تبدیل کرده و در رأس برنامه‌های سیاسی خود قرار داده‌اند. د
پایان این فصل نیز میزان همخوانی راهبردهای دولت آمریکا و سازمان‌های غیردولتی در خصوص پیامدهای امنیتی
ناشی از بیماری فراگیر ایدز ارزیابی خواهد شد.

شکل‌گیری سیاست دولت آمریکا در خصوص ایدز و امنیت

دولت آمریکا تا سال ۲۰۰۰ بیماری ایدز را تهدید امنیتی معرفی نکرده بود. در اوایل سال ۱۹۸۷ افسرا
اطلاعاتی آمریکا تلاش می‌کردند مجوز مطالعه ایدز و تأثیرات آن در امنیت ملی آمریکا را کسب کنند. اما ت
سال ۱۹۹۰ توفیقی حاصل نکردند. به دنبال کسب این مجوز، گزارشی محرمانه، تحت عنوان «فاجعه جهانی
ایدز» منتشر شد که در آن پیش‌بینی شده بود شمار مبتلایان به این بیماری تا سال ۲۰۰۰ به حدود ٤٥ میلیون نف
برسد. براساس این گزارش تا سال ۲۰۰۰، آفریقا بیشترین تعداد مبتلایان به ایدز را به خود اختصاص می‌داد. د
سال ۱۹۹۲، سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا (سیا) به وزارت خارجه این کشور اجازه داد بخش‌های طبقه‌بندی
نشده این گزارش را منتشر کند. سیا در سالهای ۱۹۹۵ و ۱۹۹۹ نیز دو مطالعه دیگر به ترتیب تحت عناوین
«ارزیابی اطلاعات ملی ٥ـ٨٥» و «ارزیابی اطلاعات ملی ۱۷ــ۹۹» انجام داد. این مطالعات علاوه بر آن ک
اطلاعات ارزشمندی دربارهٔ تأثیر ایدز در سراسر جهان ارائه دادند، به دیگر سیاستگذاران آمریکایی کمک کردن
ارتباط بین ایدز و امنیت را درک کنند.

در ژوئیه ۱۹۹۵، وزارت خارجه آمریکا گزارش موسوم به «راهبرد آمریکا در خصوص ایدز» را منتشر کر
و برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت این کشور را تشریح کرد که در تلاش‌های بین‌المللی برای مبارزه با ایدز تأثی

می‌گذاشتند. در این گزارش تأثیرات گوناگون ایدز در سیاست خارجی آمریکا بررسی شده است، از جمله می‌توان به جلوگیری از ابتلای افراد جدید به ایدز، کاهش تأثیرات فردی و اجتماعی ایدز و نیز بسیج و یکپارچه‌سازی تلاش‌های ملی و بین‌المللی اشاره کرد. این گزارش همچنین دارای پنج ضمیمه است. یکی از این ضمائم، ضمیمهٔ D است که عنوان آن «تأثیر ایدز: منافع/ نگرانی‌های امنیتی آمریکا» می‌باشد. این ضمیمه را «شورای اطلاعات ملی آمریکا» تهیه کرده و مطالب آن عمدتاً بر گزارش «ارزیابی اطلاعات ملی ۵ـ۹۵» مبتنی است. گزارش مزبور، اولین سند انتشار یافته آمریکاست که در آن به ارتباطات بین ایدز و امنیت اشاره شده است. نکته‌ای که حائز اهمیت است این است که این گزارش با تأکید بر حفظ «ساختارهای سیاسی ـ نظامی» از چارچوب سنتی امنیت برای ترسیم و تشریح ارتباطات بین ایدز و امنیت استفاده می‌کند. بنابراین مهمترین بخش این گزارش که در آن به ارتباط ایدز با تعریف سنتی امنیت ملی اشاره شده است در ضمیمه D قرار دارد. در این بخش از گزارش آمده است: «ایدز به لحاظ اهمیت نظامی» متوقف کنندهٔ جنگ نیست. این بیماری سبب نخواهد شد شمار زیادی از سربازان توان رزمی خود را فوراً از دست بدهند. با این حال، بیماری فراگیر ایدز سبب فرسایش منابع اقتصادی و امنیتی کشورهایی می‌شود که این بیماری در آنها بیداد می‌کند. بنابراین، ایدز می‌تواند «آغاز کننده جنگ» یا «تعیین کنندهٔ نتیجه و جنگ» باشد. آن چه در بالا به آن اشاره شده بسیار حائز اهمیت است و گزارش‌ها و تحلیل‌های دولت، مؤسسات پژوهشی[1] و روزنامه‌ها به کرات به آن اشاره کرده‌اند. زیرا در آن به گونه‌ای جدی، ولی غیر مستقیم، نشان داده شده است چرا شیوع ایدز در کشورهای در حال توسعه تهدیدی برای آمریکا محسوب می‌شود. همچنین در این بخش از گزارش فوق، توصیه شده است: «باید از برنامه‌های آموزش وزارت دفاع آمریکا به نظامیان کشورهای خارجی در زمینه ایدز که با بهبود راهبردهای جلوگیری از ابتلاء به ایدز در کشورهای خارجی ارتباط دارند حمایت مناسب به عمل آورد. افزون براین، براساس برنامه کاری، وزیر خارجه و وزیر بهداشت و خدمات انسانی آمریکا موافقت می‌کنند که مشترکاً نامه‌ای در خصوص تأثیرات ایدز، از جمله تأثیرات آن در سیاست خارجی و منافع امنیت ملی آمریکا، برای کنگره ارسال کنند. بنابراین آنها ارتباط آشکاری بین آمادگی نظامی و میزان گسترش ایدز ترسیم می‌کنند. این گزارش برای اولین بار به همکاری سازمانی بین نهادهای وابسته به وزارت بهداشت و وزارت امور خارجه در زمینه ایدز منجر شد. به این ترتیب، مشاهده می‌شود در سال ۱۹۹۵ مهمترین اقدام بنیادین در خصوص نقش ایدز به عنوان عامل تهدید کنندهٔ امنیت ملی آمریکا صورت گرفت.

1. think-tank

در اوت سال ۱۹۹۸، دکتر کنت برنارد[1] که عضو «شورای امنیت ملی آمریکا» بود برای اولین بار به سمت دستیار ویژهٔ رئیس جمهور این کشور در امور بهداشت بین‌المللی منصوب شد. دکتر برنارد خود پیشنهاد ایجاد چنین سمتی را ارائه کرده بود. این رخداد اهمیت بسیار زیادی دارد زیرا برای اولین بار بود که یک کارشناس امور بهداشت بین‌الملل به عضویت در شورای امنیت ملی در می‌آمد. این امر ارتباط بین حوزهٔ بهداشت و امنیت را تقویت می‌کرد. دکتر برنارد بیماری ایدز را در دستور کار خود قرار داد. به گفته جاناتان بی. تاکر[2] «برنارد متقاعد شده بود که، به عنوان مثال، آلوده شدن یک چهارم جمعیت آفریقا به ویروس ایدز به جنگ و بی‌ثباتی گسترده در این قاره منتهی خواهد شد که این امر خود پیامدهای امنیتی اجتناب‌ناپذیری برای آمریکا به دنبال خواهد داشت.» دکتر برنارد در دورهٔ حضور خود در «شورای امنیت ملی آمریکا» به مسائل گوناگونی پرداخت که بهداشت جهانی را با امنیت ملی آمریکا مرتبط می‌ساخت که از جملهٔ آنها می‌توان به بیمارهای سل، ایدز در کشورهای در حال توسعه و نیز بیوتروریسم اشاره کرد. تاکر در ادامه می‌افزاید «برنارد خواسته‌های فردی بلندپروازانه‌ای داشت؛ هدف اصلی وی نهادینه کردن این تفکر بود که بهداشت عمومی یک مسئله مرتبط با امنیت ملی است.» این اقدام نمونه‌ای از اقدامات مهم دولت کلینتون در زمینه نهادینه کردن ارتباط بین بهداشت و امنیت است که ارتباط بین بهداشت و امنیت را به طور عام و ارتباط بین ایدز و امنیت را به طور خاص، تشریح کرد. اولین و بحث برانگیزترین بیانیه سیاسی که در آن ایدز به عنوان یک تهدید امنیتی مطرح شد در نشست ویژه شورای امنیت سازمان ملل در خصوص ایدز منتشر شد که به مناسبت آغاز ریاست دوره‌ای آمریکا در این شورا تشکیل شد. در این نشست ویژه که در ۱۰ ژانویه ۲۰۰۰ تشکیل گردید، ال گور، معاون رئیس جمهور وقت آمریکا، گفت: «امروز ما در مقابل دیدگان جهانیان، بحران ایدز را در رأس دستورکار امنیتی جهان قرار می‌دهیم. ما نباید از ایدز تنها در گفتگوهای روزانه، محافل خصوصی و با پنهان کاری و شرم سخن بگوییم. ما باید با این تهدید رویارو شویم و البته تاکنون ما با آن رویارو شده‌ایم. ما باید از ایدز در بزرگترین مجمع جهانی به شکلی آزاد و جسورانه و با درک ضرورت آن سخن بگوییم.» این سخنان از چند جهت مهم بود. اول، این اولین بار بود که شورای امنیت با یک مسئله بهداشتی به عنوان موضوعی برخورد می‌کرد که تهدید کنندهٔ امنیت است. دوم، آمریکا با قرار دادن موضوع ایدز در دستور کار شورای امنیت، تعهد خود مبنی بر مرتبط داشتن بهداشت و امنیت را نشان داد. سوم، این اظهارات نشان داد قاره آفریقا برای آمریکا اهمیت راهبردی دارد.

1. Kenneth Bernard
2. Jonathan B. Tucker

همزمان با نشست شورای امنیت، نسخهٔ غیر طبقه‌بندی شده‌ای از «ارزیابی اطلاعات ملی ۱۷D-۹۹»، تحت عنوان «تهدید بیماری‌های مسری جهانی و پیامدهای آن برای آمریکا» منتشر شد. این گزارش نشان می‌دهد چگونه بیمارهایی مسری، از جمله ایدز، در سالهای آینده، امنیت آمریکا و جهان را تحت تأثیر قرار خواهند داد. در این گزارش به امکان انتقال این بیماری‌ها به شهروندان آمریکایی از طریق مهاجرانی اشاره شده است که وارد این کشور می‌شوند. همچنین در این گزارش به تهدید این بیماریها برای نیروهای آمریکایی مستقر در خارج از کشور و نیز نحوه کمک آنها به افزایش بی‌ثباتی در کشورها و مناطقی اشاره شده است که برای منافع راهبردی آمریکا اهمیت دارند. گزارش فوق از چارچوب‌های سنتی و انسانی امنیت برای بررسی تأثیر بین‌المللی ایدز بر منافع آمریکا استفاده می‌کند. جان سی. گانون[1]، رئیس شورای اطلاعات ملی آمریکا، در مقدمه این گزارش نوشته است: «این گزارش ابتکار مهمی از سوی جامعهٔ اطلاعاتی آمریکا در توجه به ابعاد امنیت ملی یک تهدید غیرسنتی است. این گزارش به نگرانی‌های رو به رشد اهرام بلند پایه آمریکا در خصوص پیامدهای بهداشتی، اقتصادی و امنیت ملی ناشی از تهدید روزافزون بیماری‌های مسری پاسخ می‌گوید.» بنابراین، این گزارش به تهدیدهای «غیرسنتی» ایدز در چارچوب امنیت سنتی و امنیت انسانی توجه دارد.

تنها سه ماه بعد، یعنی در پایان آوریل ۲۰۰۰، دولت کلینتون رسماً اعلام کرد ایدز تهدیدی برای منافع ملی آمریکاست. به گفته دکتر کنت برنارد هنگامی که بارتون گلمان[2]، در سرمقاله شماره مورخ ۳۰ آوریل ۲۰۰۰ نشریه «واشنگتن پست»، تحت عنوان «ایدز تهدید امنیتی اعلام شد؛ کاخ سفید از اینکه شیوع این بیماری، جهان را بی‌ثبات سازد بیمناک است»، نوشت دولت کلینتون سرگرم بحث در خصوص این مسئله بود که آیا ایدز را به طور رسمی تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا اعلام کند یا خیر. در این مقاله آمده بود «دولت کلینتون که متقاعد شده بود شیوع ایدز در جهان ابعاد فاجعه‌باری به خود گرفته است، برای اولین بار به طور رسمی اعلام کرد ایدز تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا است که می‌تواند دولتهای خارجی را سرنگون سازد، جنگ‌های نژادی را دامن زند و دهه‌ها تلاش برای ایجاد دمکراسی‌های بازار آزاد در جهان را بی اثر سازد.» افزون براین، مقاله مزبور به نقش جدید «شورای امنیت ملی» در برخورد با بیماریهای واگیردار و ایجاد یک گروه کاری بین سازمانی در کاخ سفید اشاره کرده بود. این گروه کاری در ۸ فوریه ۲۰۰۰ تشکیل شد و برای ارائه مجموعه‌ای از ابتکارها جهت پیشبرد تلاش‌های بین‌المللی در مبارزه با ایدز آموزش دیده بود.

بلافاصله بعد از راه یافتن جرج بوش در کاخ سفید، دولت وی نیز ایدز را تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا معرفی کرد. کالین پاول، وزیر خارجه پیشین آمریکا، پیشرو مرتبط دانستن شیوع ایدز در آفریقا با امنیت

1. John C. Gannon
2. Barton Gellman

ملی آمریکا در دولت بوش بود. پاول در سفری یک هفته‌ای به آفریقا در ماه می سال ۲۰۰۱، در مقابل یک کلینیک بهداشتی در نایروبی گفت: «هیچ جنگی نیست که به اندازه بیماری ایدز مخرب و مرگبار باشد. در حال حاضر هیچ جنگی در روی کره زمین وجود ندارد که به اندازه جنگ با ایدز در کشورهای جنوب صحرای آفریقا فاجعه‌آمیز باشد. مدت کوتاهی پس از سفر پاول به آفریقا، نشست ویژه مجمع عمومی سازمان ملل در خصوص ایدز در ژوئن ۲۰۰۱ در نیویورک تشکیل شد که خود نشان دهندهٔ حمایت مستمر آمریکا از مبارزه جهانی علیه ایدز بود.

جرج بوش در سپتامبر ۲۰۰۲ «راهبرد امنیت ملی آمریکا» را منتشر کرد که در آن ایدز و بهداشت بین‌المللی جایگاه ویژه‌ای داشت. در این سند آمریکا وعده می‌دهد «جهان را در تلاش برای کاهش تلفات عظیم ایدز و دیگر بیماریهای واگیردار رهبری کند.» همچنین در سپتامبر ۲۰۰۲، «شورای اطلاعات ملی آمریکا» گزارشی تحت عنوان «موج بعدی ایدز: نیجریه، اتیوپی، روسیه، هند، چین» منتشر کرد. در این گزارش تصریح شده است تا سال ۲۰۱۰، شمار افراد مبتلا به ایدز در این پنج کشور پرجمعیت از حدود ۱٤ تا ۲۳ میلیون نفر کنونی به ۵۰ تا ۵۷ میلیون نفر افزایش خواهد یافت که خود دارای پیامدهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و نظامی قابل توجهی خواهد بود. جرج تنت، رئیس سیا، در بحثی که در فوریه ۲۰۰۳ در کمیته اطلاعات سنا مطرح شد خاطرنشان کرد: «ابعاد امنیت ملی ویروس ایدز کاملاً روشن است: ایدز می‌تواند رشد اقتصادی را مختل، تنش‌های اجتماعی را تشدید، آمادگی نظامی را کاهش، هزینه‌های رفاه اجتماعی را افزایش و کشورهای گرفتار به ایدز را تضعیف کند.» تنت نیز همان چیزی را بیان می‌کرد که در گزارش «شورای اطلاعات ملی» بر آن تأکید شده بود. به عبارت دیگر، وی بر پیامدهای امنیتی سنتی و پیامدهای امنیتی انسانی بیماری ایدز تأکید داشت. در روز جهانی ایدز، یعنی اول دسامبر ۲۰۰۳، کالین پاول درباره پیامدهای بیماری ایدز برای امنیت ملی کشورهای جنوب صحرای آفریقا سخنرانی کرد.

بودجه دولت آمریکا برای مبارزه با ایدز در جهان

«آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا»[1] برای اولین بار در سال ۱۹۸٦ به مبارزه با ایدز در کشورهای در حال توسعه روی آورد و ۱/۱ میلیون دلار را به این مهم اختصاص داد. از سال ۱۹۸٦ تا ۱۹۹۳ بودجه تخصیص دولت آمریکا برای کمک به مبارزه بین‌المللی با ایدز به تدریج افزایش یافت. میزان این بودجه در سال ۱۹۹۳ به ۱۲۵ میلیون دلار رسید و به مدت هفت سال در این سطح باقی ماند. تا سال ۲۰۰۰، یعنی زمانی که ارتباط

1. Us Agency for Inter national Development

بین ایدز و امنیت مطرح شد بودجه بین‌المللی برای مبارزه با ایدز افزایش قابل توجهی پیدا نکرد. در واقع تا ژانویه سال ۲۰۰۰، «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» تنها نهاد و سازمانی بود که برای اجرای برنامه‌های بین‌المللی مبارزه با ایدز بودجه دریافت می‌کرد. در اواخر سال ۱۹۹۹، ال گور، معاون وقت رئیس جمهور آمریکا، موجودیت برنامه «رهبری و سرمایه‌گذاری در مبارزه با ایدز» را اعلام کرد و خواستار تخصیص مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار برای این برنامه در سال ۲۰۰۰ شد. به این ترتیب کل بودجه‌ای که دولت آمریکا برای مبارزه بین‌المللی با ایدز تخصیص داده بود به ۳۴۷ میلیون دلار رسید. بودجه‌ای که به این برنامه اختصاص داده شده بود. بین دو دستگاه تقسیم شد: «مراکز کنترل و پیشگیری بیماری» ۳۵ میلیون دلار و «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» نیز ٦٥ میلیون دلار را دریافت کردند. بخشی از این بودجه نیز در اختیار سازمان‌های غیرانتفاعی، موسوم به «سازمان‌های داوطلب خصوصی»، قرار گرفت که در نزد دولت آمریکا ثبت شده بودند. تغییر واقعی در اولویت‌های مربوط به تأمین بودجه مبارزه با ایدز در سال ۲۰۰۱ روی داد. در این سال بودجه‌ای که دولت آمریکا به مبارزه بین‌المللی با ایدز اختصاص داده بود بیش از ۱۰۰ درصد افزایش یافت و به ۷٤۰ میلیون دلار رسید. در سال ۲۰۰۱، سازمانها و نهادهای دولتی متعددی در آمریکا از این بودجه بهره‌مند شدند که از جمله آنها می‌توان به وزارت دفاع (۱۰ میلیون دلار)، وزارت کار (۱۰ میلیون دلار)، وزارت کشاورزی(۲۵ میلیون دلار) اشاره کرد. افزون براین، «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» ۳٤۰ میلیون دلار و مراکز کنترل و پیشگیری از بیماری» نیز ۱۰٤/٥ میلیون دلار از این بودجه را به خود اختصاص دادند. بنابراین در سال ۲۰۰۱ میزان کل کمک‌های بین‌المللی دوجانبه آمریکا به مبارزه با ایدز به تقریباً ٤٦٦ میلیون دلار رسید که از جمله می‌توان به تخصیص ۱۰۰ میلیون دلار به «صندوق جهانی مبارزه با ایدز، سل و مالاریا» اشاره کرد. بخشی از ۳٤۰ میلیون دلار بودجه‌ای که به «آژانس بین‌المللی توسعه آمریکا» تخصیص یافت در اختیار «برنامه بانک جهانی» قرار گرفت که در نتیجه تنها ۲۸٥ میلیون دلار از این مبلغ برای برنامه‌های این آژانس باقی ماند و هفتاد درصد از این مبلغ نیز صرف سازمان‌های غیردولتی شد که به عنوان «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» ثبت شده بودند. در سالهای ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ نیز شاهد افزایش چشمگیر بودجه تخصیصی آمریکا به مبارزه بین‌المللی با ایدز بودیم به گونه‌ای که این بودجه رقم بی سابقه ۱ میلیارد دلار را تجربه کرد. (رجوع کنید به جدول ۱-۷)

جدول ۱ـ۷): بودجه‌ای که آمریکا در سالهای ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ برای مبارزه جهانی با ایدز اختصاص داد (میلیون دلار)

	۲۰۰۲	۲۰۰۳
آژانس بین‌المللی توسعه آمریکا	۴۳۵	۶۲۶
وزارت خارجه	۰	۲
صندوق جهانی	۱۷۵	۳۴۸
مراکز کنترل بیماری ـ برنامه جهانی ایدز	۱۴۴	۱۸۳
مراکز کنترل بیماری ـ پژوهش‌های بین‌المللی	۱۱	۱۱
وزارت دفاع	۱۴	۷
وزارت کار	۹	۱۰
وزارت کشاورزی	۲۵	۲۵
مؤسسات ملی بهداشت	۲۱۸	۲۵۲
جمع کل	۱۰۳۱	۱۴۳۶

هر یک از این سازمانها برنامه مختلفی در خصوص ایدز داشتند، به طورکلی بودجه‌ای که در اختیار «آژانس بین‌المللی توسعه آمریکا» قرار می‌گرفت برای شش نوع برنامه مصرف می‌شد: پیشگیری، تحلیل سیاست‌ها و توسعه سامانه‌ها، مراقبت و نگهداری، نظارت، کودکان مبتلا و متأثر از ایدز و تلاش برای کاهش انتقال ایدز از مادر به فرزند، «مؤسسه ملی بهداشت» نیز بودجه تخصیص یافته به خود را برای پژوهش‌های بین‌المللی در خصوص ایدز، از جمله درمان antiretrovial و ساخت واکسن، مصرف می‌کرد. «مراکز کنترل و پیشگیری بیماری» نیز از طریق «برنامه جهانی ایدز» برای کاهش انتقال ایدز تلاش می‌کردند. از جمله راه‌های انتقال ویروس ایدز که این مراکز سعی می‌کردند با آنها مبارزه کنند می‌توانم به انتقال از طریق رابطه جنسی، انتقال از مادر به فرزند و انتقال از طریق خون اشاره کرد. این مراکز همچنین تلاش می‌کردند از طریق مراقبت‌های اجتماع ـ محور و خانواده ـ محور و نیز نظارت و کنترل به مبارزه با ایدز بپردازند. برنامه وزارت دفاع بر آموزش فعالیت‌های پیشگیرانه در نیروهای نظامی خارجی در برخی کشورهای آفریقایی متمرکز شده بود که واشنگتن با آنها روابط دفاعی داشت. این برنامه که مدیریت آن را «مرکز پژوهش‌های نیروی دریایی» در سن‌دیه‌گو بر عهده دارد در ۱۹ کشور آفریقایی اجرا شده است. «برنامه جهانی ایدز و محل کار» که وزارت کار آن را اجرا می‌کند به دنبال کاهش نسبت ابتلا به ایدز از طریق برنامه‌های پیشگیرانه و آموزشی در محل کار

است و تلاش می‌کند شرایط محیط کار را برای افرادی مهیا کند که به ویروس ایدز آلوده هستند. در برنامه‌ای که وزارت کشاورزی دنبال می‌کند کمک‌های غذایی در چارچوب بخش (ب) ٤١٦ این برنامه توزیع می‌شود. درسال ۲۰۰۱، شاهد آغاز افزایش چشمگیر بودجه تخصیصی دولت آمریکا به مبارزه جهانی با ایدز بودیم و در سال ۲۰۰۱، بسیاری از سازمان‌های آمریکایی که در حوزه‌های مختلف فعالیت می‌کردند از این منابع مالی برخوردار شدند. منابع مالی مزبور در اختیار نهادهای امنیتی (مانند وزارت دفاع)، نهادهای بهداشتی (مانند وزارت بهداشت و خدمات انسانی و مراکز کنترل و پیشگیری بیماری) قرار می‌گیرد.

آمریکا از زمان برگزاری نشست شورای امنیت در ژانویه ۲۰۰۰ تاکنون ایدز را همواره تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا تلقی و این سیاست را دنبال نموده است. نمی‌توان به طور جدی اعلام کرد «امنیتی کردن» ایدز مسئولیت [آمریکا] را بیشتر می‌کند، ولی شاهد آن هستیم که از آغاز سال ۲۰۰۰ به بعد دولت این کشور بودجه تخصیص یافته به مبارزهٔ بین‌المللی با ایدز را به میزان چشمگیری افزایش داده است و نهادهای مختلفی از این منابع مالی بهره‌مند شده‌اند. اما بحث‌های سیاسی که در خصوص تأثیرات چند بخشی ایدز مطرح شده است می‌تواند یکی از عوامل تنوع در نهادها و سازمان‌های برنامه‌ساز در این حوزه و افزایش بودجه تخصیص یافته به این مهم باشد. طرح وزارت دفاع برای اجرای یک ابتکار بهداشتی بین‌المللی نقطه عطفی در این زمینه محسوب می‌شود و به روشنی به ارتباط بین ایدز و امنیت اشاره می‌کند. اما سازمان‌های غیردولتی که آمریکا بودجه آنها را تأمین می‌کند تا بسیاری از برنامه‌های دولت در خصوص ایدز در خارج از کشور را اجرا کنند چه می‌کنند؟ انسان با بررسی سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا می‌تواند نقش آنها را به عنوان بازیگران امنیتی مشاهده و شناخت آنها از مشکلات ناشی از ایدز را با درک دولت آمریکا در این خصوص مقایسه کند.

ایدز سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی مستقر در آمریکا

سازمان‌های غیردولتی گروه مهمی از سازمانها هستند که می‌توان به وسیله آنها نحوه اجرای درست سیاست‌ها در خصوص ایدز و امنیت را آن چنان که دولت آمریکا مطرح کرده است، بررسی کرد. افزون براین، سازمان‌های غیردولتی به خودی خود هم مهم هستند. همان گونه که پیشتر اشاره شد سازمان‌های غیردولتی اغلب اولین سازمانها در کشورهای در حال توسعه هستند که تلاش‌های چشمگیری در خصوص مبارزه با ایدز انجام داده‌اند. به مرور زمان، تعداد این سازمان‌های غیردولتی افزایش یافته است و شمار این گونه سازمانها، که مبارزه با ایدز را در کانون توجه خود دارند، در کشورهای در حال توسعه رو به فزونی نهاده است. بسیاری از این سازمانها در آمریکا مستقر هستند و به عنوان «سازمان خصوصی داوطلبانه» در نزد دولت این کشور ثبت

شده‌اند. سازمان‌های مزبور در حوزه‌های متنوع تخصص دارند که از جمله آنها می‌توان به آموزش، بهداشت عمومی، حقوق زنان و افزایش اختیارات آنها، امنیت غذایی و امور مالی اشاره کرد. دولت آمریکا مسئله ایدز را فراتر از یک مسئله بهداشتی یا توسعه‌ای محسوب کرده است و آن را یک موضوع می‌داند. آیا سازمان‌های غیردولتی که عمدتاً در فعالیت‌های امدادرسانی، توسعه‌ای و بهداشتی فعالیت دارند نیز چنین دیدگاهی دارند؟

در این بخش به فعالیت‌های بیش از ۵۰ سازمان غیردولتی مستقر در آمریکا که پروژه‌هایی برای مبارزه با ایدز در کشورهای در حال توسعه دارند، توجه شده است. سازمان‌های غیردولتی در کشورهای در حال توسعه در امر مبارزه با ایدز فعال هستند که هم سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و هم سازمان‌های غیردولتی بومی را شامل می‌شوند. با این حال، این فصل به مجموعه‌ای از سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا می‌پردازد که به عنوان «سازمان داوطلبانه خصوصی» در نزد «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» ثبت شده‌اند یا عضو گروه «اینتراکشن»[1] هستند، که ائتلافی از ۱٦۰ نهاد امدادرسان، توسعه‌ای و کمک کننده به آوارگان می‌باشد. تقریباً تمام سازمان‌های غیردولتی مهم در آمریکا عضو یکی از این دو گروه هستند.

در آمریکا آن دسته از سازمان‌های غیردولتی که به عنوان «سازمان داوطلبانه خصوصی» ثبت شده‌اند، ابزار مهمی برای اجرای برنامه‌های کمک خارجی آمریکا محسوب می‌شوند. بنابه گزارش‌هایی که «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» اخیراً منتشر کرده است، «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» حدود یک سوم بودجه کمک توسعه‌ای این آژانس را دریافت کرده‌اند. افزون براین، سه سازمان غیردولتی، که جزو پنج سازمان غیردولتی مهم در عرصه بین‌المللی بوده و در آمریکا مستقر هستند، (یعنی سازمان‌های غیردولتی "CARE"، «سرویس امدادرسانی کاتولیک» و «نجات کودکان») حدود نیمی از کل بودجه موردنیاز خود را از طریق دولت آمریکا تأمین می‌کنند. اگر قرار است سیاست دولت آمریکا را با سیاستهای سازمان‌های غیردولتی مقایسه کنیم، بهتر است نگاهی به آن دسته از سازمان‌هایی داشته باشیم که دولت آمریکا بخشی از بودجه آنها را تأمین می‌کند. «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» از بسیاری جهات یکی از مؤلفه‌های واکنش دولت آمریکا به بیماری فراگیر ایدز است، هرچند این سازمانها بر استقلال خود از دولت تأکید داشته باشند.

در سال ۲۰۰۰، تعداد «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» که در نزد «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» ثبت شده بودند به ٤۳٦ مورد رسید. این سازمانها در ۱۵۹ کشور جهان حضور داشتند و تقریباً در تمام حوزه‌های توسعه‌ای، از جمله بهداشت و تغذیه، فعالیت می‌کردند. «اداره ثبت سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» فهرستی از ۱۵۰ سازمان غیردولتی ارائه داد که پروژه‌هایی در خصوص ایدز و بیماری‌های واگیردار انجام می‌دهند. برخی از

1. Inter Action

این سازمانها به بیماری‌های واگیردار غیر از ایدز یا به شیوع ایدز در داخل کشور می‌پردازند. با وجود این، تقریباً یک سوم تمام «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» ثبت شده در سال ۲۰۰۰، دست کم یک پروژه در خصوص ایدز داشتند، اگر چه این آمار و ارقام جالب توجه و چشمگیر هستند، بسیاری از این سازمانها بسیار کوچک هستند و کل بودجه سالانه آنها به زیر یک میلیون دلار می‌رسد. بسیاری از آنها نیز فقط روی یک کشور خاص کار می‌کنند، در زیر دیدگاه «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» در بارهٔ ایدز و امنیت مورد بحث قرار می‌گیرد. این کار از طریق بررسی ٤٩ «سازمان داوطلبانه خصوصی» مستقر در آمریکا صورت می‌گیرد که عضو «اینتراکشن» هستند و در حال حاضر نیز پروژه‌های مبارزه با ابدز را در کشورهای در حال توسعه اجرا می‌کنند. به علاوه، برنامه‌ریزی این سازمانها در خصوص ایدز و نحوه تأثیرگذاری آنها در ملاحظات امنیت سنتی و به طورکلی، امنیت انسانی ناشی از ایدز در دو بخش بررسی می‌شود. بخش مربوط به امنیت سنتی آن دسته از «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» را بررسی می‌کند که به‌رغم عضویت نداشتن در «اینتراکشن» پروژه‌های ویژه‌ای در خصوص مبارزه با ایدز دارند و با ارتش‌های خارجی همکاری می‌کنند و به همین دلیل برنامه‌های آنها در امنیت سنتی تأثیر گذار است. در بخش مربوط به امنیت انسانی نیز، برنامه‌های سه سازمان از بزرگترین «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» مستقر در آمریکا، یعنی CRS, CARE و «نگاه جهان»[1]، بررسی می‌شود تا تنوع و تعدد پروژه‌های مبارزه با ایدز که در امنیت انسانی تأثیرگذار هستند تبیین شود.

توجه سازمان‌های غیردولتی به ایدز به عنوان یک موضوع امنیتی

اگر در پایگاههای اینترنتی ٤٩ سازمان غیردولتی عضو گروه «اینتراکشن» با کلید واژه‌های «ایدز»، «اچ. آی. وی»، «امنیت» و «ارتش» به جستجو بپردازید، متوجه خواهید شد از میان این سازمانها که فعالیت‌های بین‌المللی در خصوص مبارزه با ایدز انجام می‌دهند تنها هشت سازمان به مباحثی درباره «ایدز و امنیت» اشاره کرده‌اند. این هشت سازمان غیردولتی عبارتند از: «آفریکر»[2]، «سرویس جهانی یهودیان آمریکا»[3]، CRS, CARE، «سرویس جهانی کلیسا»[4]، «کمیته متحد امدادرسانی متدیست‌ها»[5]، «صندوق آمریکا برای یونیسف»[6]، و «نگاه

1. World Vision
2. Africare
3. American Jewish World Service
4. Church World Service
5. United Methodist Committee on Relief
6. US Fund for UNICEF

جهان»، البته می‌توان نام یک سازمان دیگر، یعنی «سازمان جهانی امداد لوتری»[1] را به این فهرست افزود. این سازمان به ارتباط بین «مشکلات جهانی و امنیت داخلی آمریکا اشاره می‌کند»، ولی به طور ویژه در خصوص ایدز بحث نمی‌کند. حتی برخی از سازمان‌های هشت‌گانه فوق‌الذکر نیز اشاره چندان زیادی به ارتباط بین ایدز و امنیت نمی‌کنند. افزون براین، اغلب اوقات این پایگاههای اینترنتی کاربران خود را به پایگاههای دیگری، مانند پایگاه اینترنتی سازمان ملل یا دیگر پایگاههای اینترنتی ارجاع می‌دهند که در آنها ارتباط بین ایدز و امنیت بررسی می‌شود. از میان این سازمان‌های غیردولتی تنها چهار سازمان مطالبی درباره ارتباط این دو موضوع با یکدیگر ارائه می‌دهند که خود آنها را تهیه کرده‌اند.

«آفریکر» به قطعنامه شورای امنیت در خصوص ایدز اشاره کرده است، ولی در بحث‌های خود درباره این قطعنامه، به عبارت «ایدز و امنیت» اشاره‌ای نمی‌کند. در پایگاه اینترنتی سازمان CARE، کریستین کالا[2]، مدیر بخش ایدز این سازمان، در یک جلسه پرسش و پاسخ خاطرنشان می‌کند اعلام ایدز به عنوان یک تهدید امنیتی از سوی آمریکا «یک تحول مثبت» است ولی خود به طور خاص به این مسئله اشاره‌ای نمی‌کند. CRS صرفاً مقاله خبری از نشریه «کاتولیک هرالد»[3] را در پایگاه اینترنتی خود آورده است. در این مقاله تنها یک بار به ایدز و امنیت اشاره شده است. «سازمان غیردولتی سرویس جهانی کلیسا» کاربران خود را به اخبار و مقالاتی در خصوص نشست ژانویه ۲۰۰۰ شورای امنیت ارجاع می‌دهد، ولی هیچ گاه به ایدز به عنوان یک تهدید امنیتی اشاره نمی‌کند.

تنها چهار سازمان غیردولتی در پایگاههای اینترنتی خود به ارتباط ایدز و امنیت اشاره مستقیم می‌کنند و مطالبی در این خصوص ارائه می‌دهند. با این حال، حتی در این پایگاههای اینترنتی هم به صورت پراکنده به ارتباط این دو موضوع با یکدیگر اشاره می‌کنند. «سرویس جهانی یهودیان آمریکا» سرمقاله‌ای در نشریه نیویورک تایمز منتشر کرد که در آن به این نکته اشاره شده است که ایدز تهدیدی برای ثبات جهانی است، ولی بر تأثیرات انسانی این بیماری فراگیر نیز تأکید شده است: «ایدز یک فاجعه انسانی است، اما به موازات گسترش تدریجی ویروس این بیماری در جهان» ماهیت آن تغییر می‌کند و به تهدیدی برای ثبات جهانی و منطقه‌ای تبدیل می‌شود، زیرا ایدز این توانایی را دارد که ساختارهای اقتصادی، سیاسی و نظامی کشورهای مهم را مختل کند.» پایگاه اینترنتی کمیته متحد امداد رسانی متدیست‌ها» کاربران خود را به پایگاه اینترنتی «برنامه مشترک ملل

1. Lutheran World Relief
2. Christin Kalla
3. Catholic Herald

متحد در خصوص ایدز» و تحلیل‌های روزنامه‌نگاران در زمینه ایدز و امنیت مرتبط می‌سازد. این کمیته عضو «ائتلاف حمایت از وحدت کلیساها»[۱] نیز هست و در خصوص ارتباط بین ایدز و امنیت نیز بیانیه‌ای صادر کرده است. ائتلاف فوق‌الذکر با صدور اعلامیه‌ای، ایدز را یکی از بزرگترین چالش‌های فراروی بهداشت بشری و نیز خطری برای چشم‌انداز تحولات اجتماعی و اقتصادی و امنیت جهانی معرفی کرده است. «صندوق آمریکا برای یونیسف» نیز چندین بار به ارتباط ایدز و امنیت اشاره می‌کند و پایگاه اینترنتی آن کاربران خود را به پایگاه اینترنتی «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز و بحث‌هایی ارجاع می‌دهد که در آن پایگاه اینترنتی در خصوص ایدز و امنیت ارائه شده است.

بیشترین و گسترده‌ترین اشاره‌ها به ارتباط بین ایدز و امنیت در پایگاه اینترنتی سازمان غیردولتی «نگاه جهانی» صورت گرفته است. جوزف ریورسون[۲]، مشاور امور ایدز در سازمان «نگاه جهانی»، در مقاله‌ای که در نشریه «سیاتل پست اینتلیجنسر»[۳] منتشر کرد پیامدهای امنیتی ایدز را بررسی کرده است: «ایدز قاره من، آفریقا را تقریباً نابود کرده است. از ٤٢ میلیون نفری که در سراسر جهان به ایدز مبتلا هستند ۲۹ میلیون نفر در آفریقا زندگی می‌کنند. اما مرکز ثقل این بیماری فراگیر به سوی اروپا و آسیا در حال تغییر است و صرف‌نظر از قدرت اقتصادی و نظامی این دو قاره، جمعیت عظیم آن در معرض تهدید این بیماری است و این خود تهدیدی برای امنیت جهانی است. همچنین «نگاه جهانی» در پایگاه اینترنتی خود نامه‌ای ارائه کرده است که از کاربران خواسته است نمایندگان کنگره را تحت فشار قرار دهند تا از «قانون اچ.آر. ٤٥٢٤ در خصوص تسریع کاهش بدهی‌ها»[٤] حمایت کنند» در بخشی از این نامه آمده است: «بخشودگی تمام بدهی‌ها برای مبارزه علیه ایدز و حصول اطمینان از امنیت جهانی از طریق کاهش فقر ضروری است». در ۱۷ آوریل ۲۰۰۲، کن کیسی[٥]، معاون ارشد سازمان «نگاه جهانی»، بیانیه‌ای در کمیته روابط بین‌الملل مجلس نمایندگان آمریکا منتشر کرد که عنوان آن «کودکان آفریقایی بی سرپرست و آسیب‌پذیر از ایدز: شناسایی بهترین رویه برای مراقبت، درمان و پیشگیری» بود.

بخش عمده‌ای از بیانیه وی به نقش سازمان‌های دین ـ محوری مانند سازمان «نگاه جهانی» در مراقبت، درمان و پیشگیری از ایدز و درسهایی می‌پردازد که سازمان از یک دهه تجربه خود در زمینه برنامه‌ریزی در خصوص مبارزه با ایدز کسب کرده است. با این حال کن کیسی در بخش پایانی بیانیه خود به مبحث ایدز و امنیت می پردازد و می گوید:

---

1. Ecumenical Advocay Alliance
2. Joseph Riverson
3. Seattle Post Intelligencer
4. Debt Relief Enhancemcnt Act, H.E. 4524
5. Ken Casey

«ایدز دست کم ۱۳ میلیون کودک آفریقایی را بی سرپرست کرده است و ۲ تا ۳ برابر این تعداد را نیز د معرض آسیب قرار داده است. تعداد فراوان و رو به رشد کودکان بی سرپرست و آسیب‌پذیر در مناطقی که اید در آنها بیداد می‌کند، یک بحران انسانی و توسعه‌ای بی‌سابقه است. اگر جامعه بین‌الملل اقدامی سریع و گسترد برای مقابله با این بحران انجام ندهد، تهدیدهای بالقوه آن برای امنیت و ثبات ملی، منطقه‌ای و جهانی بسیا جدی خواهد بود. نسلی از جوانان به حاشیه رانده شده که بدون راهنمایی و پشتیبانی رشد کنند به آسان جذب شبکه‌های تروریستی، جنگ سالارها و گروه‌های چریکی، گروههای تبهکار و نیروهایی خواهند شد ک جامعه را متلاشی می‌کنند.»

در نتیجه می‌توان گفت سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا عمدتاً در پایگاههای اینترنتی خود بـ ارتباط بین ایدز و امنیت اشاره‌ای نمی‌کنند. حتی آن دسته از این سازمانها که به ارتباط بین این دو مقوله اشار می‌کنند بیش از یک یا دو بار این کار را انجام نداده‌اند. این سازمانها در اطلاعات گسترده‌ای که در خصوص بیماری فراگیر ایدز در پایگاههای اینترنتی خود ارائه می‌کنند توجه جدی به ارتباط بین ایدز و امنیت ندارند البته این پایگاههای اینترنتی یکی از منابع ارائه اطلاعات به مردم هستند، ولی اطلاعاتی که در این پایگاههای اینترنتی ارائه می‌شود نشان می‌دهد سازمان‌های غیردولتی تمایل دارند چه نوع اطلاعاتی در اختیار عموم مردم از همه مهمتر، کمک کنندگان به این سازمان‌ها قرار دهند. پایگاههای اینترنتی متعلق به سازمان‌های غیردولتی بزرگتر، اطلاعات گسترده‌ای در خصوص پروژه‌های خود در زمینه مبارزه با ایدز ارائه و از این پایگاه‌های اینترنتی برای تحت تأثیر قرار دادن مخاطبان و نیز جذب پشتیبانی‌های مالی و غیرمالی استفاده می‌کنند. اما برخلاف سازمان‌های دولتی آمریکا، این سازمان در مطالبی که در پایگاه‌های اینترنتی خود ارائه می‌دهند مسئل ایدز را «امنیتی» نکرده است.

یکی از مکان‌هایی که در آن ایدز به عنوان مسئله امنیت ملی آمریکا مطرح شده است نشست «کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی»[1] (ACVFA) است. در این کمیته، که دولت آمریکا آن را تشکیل داده است سازمان‌های دولتی کمک کننده به امور توسعه‌ای و اعضای جامعه «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» که د کمک‌های توسعه‌ای و بشردوستانه بین‌المللی فعال هستند گرد آمده‌اند و در خصوص مسائل مهم به بحث می‌پردازند. بررسی مطالب و موضوعاتی که در نشست‌های «کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی» د سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۲ مطرح شده‌اند فرصت‌هایی در اختیار سازمان‌های آمریکایی کمک کننده به توسعه نیز سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا قرار داده است تا بحث ایدز را در بعد جهانی مطرح کنند. برخی ا بحث‌هایی که در این کمیته مطرح شده است به پیامدهای امنیتی ایدز می‌پردازد.

---

1. Advisory Committee on Voluntary foreign Aid

موضوع نشست ۱٤ سپتامبر ۲۰۰۰، «مبارزه با بیماری فراگیر ایدز در کشورهای در حال توسعه» بود. یادداشتها و مطالبی که از این نشست منتشر شده است، نشان می‌دهد «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» طرفدار «امنیتی کردن» ایدز هستند. به عنوان مثال در یکی از این یادداشتها آمده است: «یکی از اعضای حاضر در نشست خاطرنشان کرد از مبارزه علیه ایدز به کرات به عنوان «جنگ» یاد شد. وی با این مسئله موافق بود که ایدز یک مسئله مهم در امنیت ملی است. وی تصریح کرد با توجه به این مسئله باید منابع لازم برای مبارزه با ایدز در بودجه نظامی لحاظ شود. وی تأکید کرد این اقدام کمک خواهد کرد بودجه تخصیص یافته به مبارزه با ایدز به سوی پروژه‌های توسعه‌ای روانه نشود و از رقابت سازمان‌های توسعه‌ای برای بهره‌مند شدن از منابع مالی بیشتر جلوگیری کند.» آقای لویی میشل[1]، عضو «کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی»، نشست مربوط به راهبردها و موفقیت‌های سازمان‌های غیردولتی را آغاز و یادآوری کرد در نشست صبح، مبارزه علیه ایدز به عنوان یک جنگ توصیف شده است. وی گفت: «هدف این نشست، مساوی دانستن مبارزه با ایدز و جنگ است. در این نشست ۱۰ توصیه و نکته مطرح شد که اولین آنها این بود «چالش‌هایی که بیماری فراگیر ایدز فراروی جهانیان قرار داده است به مراتب فراتر از مسائل بهداشتی/ پزشکی است و در تمام بخش‌های توسعه‌ای تأثیر می‌گذارد. واکنشی که در این خصوص نشان داده می‌شود باید جامع و فرابخشی باشد».

بنابراین، در این نشست توجه ویژه‌ای به مرتبط دانستن ایدز و امنیت ملی مبذول شد. سازمان‌های غیردولتی تصمیم‌های راهبردی اتخاذ می‌کردند تا مسئله ایدز را به امنیت ملی ارتباط دهند تا منابع مالی بیشتری به برنامه‌های مبارزه با ایدز تخصیص داده شود بدون این که از بودجه تخصیص یافته به کمک‌های توسعه‌ای کاسته شود. به عبارت دیگر، مرتبط ساختن ایدز و امنیت، راهی برای افزایش منابع لازم برای کمک‌های توسعه‌ای و نیز استفاده از بودجه تخصیص یافته به امنیت سنتی از طریق وزارت دفاع و دیگر نهادها و سازمانها محسوب می‌شود.

در سال ۲۰۰۱ «کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی» دوبار تشکیل جلسه داد و در هر دو نشست، مسئله ایدز در دستورکار قرار داشت. «عنوان نشست ۱۰ ژانویه ۲۰۰۱» دستورکاری جدید برای کمک خارجی بود. کمیته، هفت توصیه در خصوص اولویت‌های سیاست خارجی آمریکا ارایه کرد که براساس توصیه هفتم «ضروری است مبارزه جامع‌تری در مبارزه با ایدز دنبال شود و بودجه بیشتری به این امر تخصیص داده شود.» هرچند اعضای این کمیته مستقیماً در خصوص ارتباط ایدز و امنیت بحث نکردند، اعلام کردند «ایدز یک مسئله صرفاً بهداشتی نیست بلکه مسئله‌ای فراگیر است که در تمام بخش‌ها تأثیر می‌گذارد و ثبات اقتصادی و سیاسی را تهدید می‌کند.» اما در خلال برگزاری نشست، یکی از شرکت‌کنندگان گفت شاید لازم باشد توصیه‌های دیگری در این خصوص ارائه

---

1. Louis Mitchell

کنیم. وی به حاضران در نشست گفت آیزنهاور، رئیس جمهوری اسبق آمریکا سامانه بزرگراهی بین ایالتی را «سامانه بزرگراهی دفاع مالی» نامید و آن را واگذار کرد. برخی از دیگر افراد حاضر در نشست نیز معتقد بودند مرتبط دانستن کمک‌های توسعه‌ای آمریکا با منافع ملی این کشور موضوعی بسیار مهم است. در این جا به نظر می‌رسد سازمان‌های غیردولتی با معرفی مسئله ایدز به عنوان یک مسئله امنیتی موافقت کرده‌اند تا بتوانند بودجه توجه لازم را برای مواجه شدن با این بیماری فراگیر به دست آورند.

«کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی» در ۱۷ اکتبر ۲۰۰۱ نیز تشکیل جلسه داد. در این نشست نیز موضوع ایدز در دستورکار قرار داشت، ولی در آن به ایدز به عنوان یک مسئله امنیتی اشاره‌ای نشده بود. با این حال، یکی از دستاوردهای این نشست توصیه به سازمان‌های غیردولتی مبنی بر «ارائه راهبردی در خصوص آگاه ساختن نمایندگان کنگره و مخاطبان سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های داوطلبانه خصوصی از ارتباط [ایدز] با امنیت ملی و جهانی بود». در هفته‌های اول بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، این نگرانی ایجاد شد که از بودجه تخصیص یافته به مبارزه جهانی با ایدز کاسته و به امنیت داخلی آمریکا توجه بیشتری مبذول شود.

نشست بعدی کمیته مزبور در ۹ اکتبر ۲۰۰۲ تشکیل شد و یکی از موضوعاتی که در دستورکار آن قرار داشت «بحث‌های جدید در بودجه جهانی مبارزه با ایدز، سل و مالاریا» بود. در خلال این نشست هیچ بحثی در خصوص ارتباط ایدز و امنیت صورت نگرفت، ولی بر اتخاذ رویکردی چند بخشی در قبال ایدز و نیز اهمیت جدا ندانستن موضوع ایدز از مسائلی مانند بهداشت، امنیت غذایی و آموزش تأکید کردند. خلاصه آن که به مرور زمان در نشست‌های «کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی» بحث در خصوص ارتباط ایدز و امنیت کم رنگ‌تر می‌شد. در واقع، بیشترین تأکید بر ارتباط بین این دو مقوله در نشست سپتامبر ۲۰۰۰ این کمیته صورت گرفت همان طور که می‌دانیم این نشست، اولین نشستی بود که بعد از جلسه ژانویه ۲۰۰۰ شورای امنیت در خصوص ایدز تشکیل شد. تحلیل‌های مطبوعاتی ۴۹ عضو گروه «اینتراکشن» که به بحث در خصوص ایدز و امنیت می‌پرداخت نتوانست بیش از آن چه در گذشته گزارش شده بود، چیزی ارائه دهد. با این حال، بحث های اولیه‌ای که در فوریه ۲۰۰۲ در خصوص بودجه سال ۲۰۰۳ آمریکا مطرح شد ارتباط بین امنیت و کمک‌های بین‌المللی را که بودجه مبارزه جهانی علیه ایدز بخشی از آن است، در کانون توجه قرار داد. سازمان‌های غیردولتی در این بحث‌ها که در روزنامه‌های آمریکایی منعکس شده‌اند، به ارتباط فعالیتهای خود و امنیت بین‌المللی می‌پرداختند هرچند به طور ویژه موضوع ایدز را مورد بحث و بررسی قرار نمی‌دادند. برخی از سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی مستقر در آمریکا از پروژه‌های خود برای ارتقاء امنیت ملی آمریکا و کمک به جنگ علیه تروریسم استفاده کردند. بنابر نوشته یکی از روزنامه‌ها «برخی آمریکایی‌های دست‌اندر کار کمک‌های بین‌المللی می‌گویند اگر امنیت ملی، به ارائه کمک‌های خارجی ضرورت بیشتری ببخشد، حاضر به همکاری در این زمینه هستند.» بنابر نوشته یکی دیگر

ز روزنامه‌ها، ماری مک کلیمونت[1]، رئیس «اینتراکشن»، در بحثی که در خصوص بودجه کمک‌های خارجی مطرح کرد از منطقی که دولت بوش در جنگ علیه تروریسم دنبال می‌کرد استفاده کرد و تأکید نمود «افزایش کمک‌های خارجی آمریکا به تقویت امنیت ملی این کشور کمک می‌کند.» بنابراین، برخی از سازمان‌های غیردولتی تلاش می‌کنند موضوع کمک‌های بین‌المللی آمریکا را «امنیتی» کنند تا بتوانند حمایت بیشتری برای فعالیت‌های خود کسب کنند. در جهانی که همگان برای جذب بودجه بیشتر با یکدیگر رقابت می‌کنند، «سازمان‌های داوطلبانه خصوصی» به بحث در این خصوص پرداخته‌اند که آیا کمک‌های توسعه‌ای [آمریکا] را که کمک به تلاش‌های بین‌المللی برای مبارزه با ایدز بخشی از آن محسوب می‌شود، با نیازهای امنیت ملی آمریکا ارتباط دهند یا خیر. این بحث‌ها بعد از حوادث یازدهم سپتامبر شدت بیشتری پیدا کرده‌اند. در ایمیل ارسال شده به یکی از سازمان‌های توسعه‌ای آمده است: «بسیاری از سازمانها به طور جدی به این مسئله اندیشیده‌اند که آیا مسائل خود را با نگرانی عمیق عمومی در خصوص امنیت ارتباط دهند یا خیر و اصولاً چگونه این ارتباط را ایجاد کنند. گروههای بسیاری در این مسیر حرکت می‌کنند.» با این حال، هنوز یک حرکت رسمی در این مسیر صورت نگرفته است به استثنای بیانیه‌ای که گروه «اینتراکشن» به نمایندگی از اعضاء و پرسنل خود منتشر کرده است، شواهد چندانی وجود ندارد که نشان دهد سازمان‌های غیردولتی با مقوله‌های ایدز و امنیت به عنوان سیاست رسمی خود سر و کار داشته باشند. در پایگاههای اینترنتی سازمان‌های غیردولتی به صورت پراکنده به ارتباط بین ایدز و امنیت اشاره شده ولی بیانیه‌ای در خصوص حمایت از این سیاست منتشر نشده است. هنگامی که در نشست‌های «کمیته مشورتی کمک داوطلبانه خارجی»، جلسات کنگره و تحلیل‌های مطبوعاتی شاهد آن هستیم که بیانیه‌هایی در حمایت از این سیاست منتشر می‌شود، چنین به نظر می‌رسد که سازمان‌های غیردولتی تلاش می‌کنند برای کسب منابع مالی بیشتر، پیامدهای امنیتی فعالیت‌های خود را نادیده بگیرند.

با توجه به نقش سازمان‌های غیردولتی در کاهش ناامنی ناشی از ایدز، در بخش‌های زیر این سازمانها به عنوان بازیگران امنیتی در دو حوزه امنیت سنتی و امنیت انسانی، بررسی می‌شوند. در این بخش‌ها، به طور ویژه، آن دسته از سازمان‌های غیردولتی بررسی شده‌اند که پروژه‌هایی با نیروهای نظامی خارجی انجام می‌دهند و هدف آنها کاهش میزان ابتلاء به ایدز در میان کسانی است که مسئولیت دفاع از کشور خود را برعهده دارند. مسائلی که در خصوص آمادگی نظامی مطرح می‌شوند در چارچوب نگرانی‌های سنتی در خصوص امنیت قرار می‌گیرند. در ادامه سه سازمان غیردولتی بین‌المللی که جزو بزرگترین سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا هستند، از لحاظ بودجه، چشم‌انداز و همکاری با غیر نظامیان در زمینه موضوعات امنیت انسانی بررسی می‌شوند که ایدز نشان‌دهنده آن است. هرچند در این بخش تنها مثال‌هایی از فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی

---

1. Mary McClymont

ارائه می‌شود، ولی دامنهٔ برنامه‌های این سازمانها در زمینه مبارزه با ایدز که به افزایش امنیت انسانی کمک می‌کنا نیز نشان داده می‌شود.

ایدز به عنوان یک موضوع امنیتی سنتی: پروژه‌های سازمان‌های غیردولتی با ارتش‌های خارجی

از نظر کسانی که بر دیدگاه سنتی در خصوص امنیت تأکید دارند سازمان‌های غیردولتی که در پروژه‌های پیشگیری و افزایش آگاهی درباره ایدز با نیروهای نظامی خارجی همکاری می‌کنند، از مستقیم‌ترین نوع ارتباط بین فعالیت‌های خود و موضوع امنیت برخوردار هستند. از نظر کسانی که با تأکید بر تأثیر بیماری فراگیر ایدز در آمادگی و دفاع نظامی، سعی می‌کنند این بیماری را با مسائل امنیتی ارتباط دهند، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند بیشترین کمک را به افزایش امنیت داشته باشند. با این حال، تحلیل و بررسی سازمان‌های غیر دولتی مستقر در آمریکا نشان می‌دهد در این خصوص فعالیت بسیار اندکی صورت گرفته است. به علاوه پژوهش‌هایی که در آن درخواست «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» انجام شده است نشان می‌دهد این مسئله درباره سازمان‌های غیردولتی مستقر در اروپا و نیز سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا مصداق دارد. براساس مطالعه‌ای که بنابر سفارش «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» و نیروهای مسلح کنیا تانزانیا، اوگاندا صورت گرفت مشخص شد به همکارهای دوجانبه بین نیروهای مسلح در خصوص افزایش آگاهی از ایدز و پیشگیری از ابتلاء به آن توجه‌ای نشده است. در بخشی از مطالعه انجام شده فوق آمده است «درک بی میلی سازمان‌های غیردولتی و آژانس‌های دست‌اندرکار در همکاریهای دوجانبه در دخالت در این زمینه مشکل است. برای درک جایگاه مهم نیروهای مسلح در حفظ ثبات کشور و نقش آنها در انتقال ایدز و نیز نیاز این نیروها به کمک، باید آموزش‌های لازم را به آنها ارائه کرد. اما تاکنون حضور آنها در این گونه فعالیتها پراکنده و غیر مستقر بوده است. دو سازمان غیردولتی مستقر در آمریکا با ارتش‌های خارجی در زمینه پیشگیری از بیماری ایدز و افزایش آگاهی در این خصوص همکاری می‌کنند: «بهداشت بین‌المللی خانواده[1]» و «خدمات بین‌المللی جمعیت[2]» (PSI)، هرچند این دو سازمان هر دو به عنوان «سازمان داوطلبانهٔ خصوصی» ثبت شده‌اند هیچ یک عضو گروه «اینتراکشن» نیستند. برخلاف سازمان‌های غیردولتی سنتی‌تر که علاقه دارند در بخش‌های متعددی فعالیت کنند، این دو سازمان تنها به فعالیت در حوزه بهداشت علاقه دارند.این دو سازمان غیردولتی جزو ۲۰ سازمان غیردولتی برجسته‌ای هستند که در سال ۲۰۰۰ از بودجه تخصیص یافته دولت آمریکا بهره‌مند شدند. سازمان «بهداشت بین‌المللی خانواده» با همکاری «برنامه مشترک ملل متحد در خصوص ایدز» یک گروه

1. Family Health International
2. Popwlation Services International

ویژه متحدالشکل را به عنوان بخشی از «برنامه ایدز و امنیت» خود در اختیار دارد. این سازمان فعالیت خود را در خصوص پیشگیری از شیوع ایدز در میان نیروهای نظامی کشورهای آسیایی و آفریقایی از اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز کرد. سازمان مزبور پروژه‌ای موسوم به «پروژه کنترل و پیشگیری ایدز» را در ۱۲ اوت ۱۹۹۱ آغاز و در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۷ به پایان رساند. تا آن زمان این پروژه بزرگترین پروژه بین‌المللی مبارزه با ایدز محسوب می‌شد. بسیاری از پروژه‌هایی که این سازمان انجام داده به نظامیان و نیروهای مسلح مربوط بوده است. در پروژه فوق‌الذکر، نظامیان یکی از جمعیت‌های هدف بودند و بخشی از فعالیت‌های انجام شده در این پروژه روی پایگاههای نظامی متمرکز شده بود. یکی از مثال‌هایی که می‌توان در زمینه فعالیت‌های سازمان «بهداشت بین‌المللی خانواده» ارائه کرد، برنامه آن در خصوص ارتش زیمبابوه بود که در فاصله سالهای ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۷ صورت گرفت و هدف از آن ثابت نگهداشتن یا کاهش انتقال بیماری‌های مقاربتی، مخصوصاً ایدز، در میان نظامیان بود. پروژه به دنبال آن بود که از طریق تغییر رفتار پرسنل ارتش ملی زیمبابوه و نیروهای هوایی این کشور، خطر مقاربت‌های جنسی دارای ریسک بالا را کاهش دهد. بنا بر گزارش نهایی «سازمان بهداشت بین‌المللی خانواده» یکی از درسهایی که این پروژه در خصوص «پروژه کنترل و پیشگیری ایدز» داد این بود: «بنابه مسائل مربوط به امنیت ملی طراحی و نظارت بر کارآیی پروژه‌هایی که در نیروهای مسلح اجرا می‌شود مشکل است هرچند انجام این پروژه بسیار ضروری است حتی هنگامی که محدودیت‌های موجود از همان آغاز مشخص و شناسایی شوند، اجرای پروژه‌ها برای هر دو طرف نومید کننده خواهد بود و مستلزم درک طرفین از محدودیت‌ها و تعهدات آنها در این خصوص خواهد بود.» مثال دیگری که می‌توان ذکر کرد پروژه سه سالهٔ سازمان بهداشت بین‌المللی خانواده است که از ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶ در نیروهای مسلح کامرون اجرا شد. در این پروژه، فعالیت‌های پیشگیری از ایدز و افزایش آگاهی در زمینه این بیماری روی ۱۱ پایگاه نظامی در کامرون متمرکز شد. این سازمان از تجربیات فراوانی در خصوص اجرای پروژه‌های مبارزه با ایدز در نیروهای نظامی برخوردار است و اوج فعالیت آن در این زمینه از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۷ بود. با این حال، «بهداشت بین‌المللی خانواده» همچنان در این زمینه فعالیت می‌کند و از طریق ریاست خود بر «نیروهای ویژهٔ مبارزه با ایدز» به مبادله اطلاعات می‌پردازد. سازمان «خدمات بین‌المللی جمعیت» با شماری از ارتش‌های کشورهای آسیایی، افریقایی و آمریکای لاتین در خصوص پیشگیری از ایدز و افزایش آگاهی در باره این بیماری همکاری دارد. این سازمان در بسیاری از برنامه‌های خود، پلیس و نیروهای مسلح را به عنوان گروههای هدف خود مورد توجه قرار می‌دهد و از سال ۲۰۰۱ تاکنون نیز در پروژه‌هایی که با ارتش‌های خارجی انجام شده، همکاری داشته است. وزارت دفاع آمریکا بودجه لازم را در اختیار این سازمان قرار داده است تا برنامه‌های مشترکی با ارتش کشورهای توگو و اریتره انجام دهد. «خدمات بین‌المللی جمعیت» با همکاری نیروهای مسلح توگو، «عملیات

حفاظت کامل از نیروهای مسلح توگو» را در اکتبر سال ۲۰۰۱ انجام داد. از جمله اقداماتی که در این عملیات صورت می‌گیرد می‌توان به آموزش سربازان به سربازان، تلاش برای تغییر رفتارها، شناخت و درمان بیماری‌هایی که از طریق مقاربت انتقال می‌یابند و ارائه مشاوره و آزمایش‌های داوطلبانه به نیروهای مسلح اشاره کرد. در سپتامبر ۲۰۰۱، وزارت دفاع آمریکا از طریق «گروه بازاریابی اجتماعی اریتره» وابسته به [سازمان] «خدمات بین‌المللی جمعیت» کمکی یک ساله در اختیار ارتش اریتره قرار داد تا صرف مبارزه با ایدز شود. «خدمات بین‌المللی جمعیت» در برنامه‌ای مشترک با ارتش کامبوج به پیشگیری از شیوع ایدز در میان نظامیان کامبوجی کمک کرد. البته وزارت دفاع آمریکا هیچگونه کمک مالی به این برنامه اختصاص نداد. «خدمات بین‌المللی جمعیت» در بولیوی نیز برنامه‌ای در خصوص جلوگیری از ابتلاء به ایدز انجام داد. اعزام گروههای ویدئویی بسیار به اردوگاههای نظامی، توقفگاه‌های کامیون‌ها، فاحشه‌خانه‌ها و محل‌های مشابه که بودجه آنها را شرکت «ایدز مارک» تأمین می‌کرد از جمله بخش‌های مهم این برنامه بود. در این برنامه‌های ویدیویی سرگرمی، راه‌های پیشگیری از ابتلاء به ایدز و آگهی تبلیغاتی برای استفاده از کاندوم با یکدیگر تلفیق شده بود. هرچند «بهداشت بین‌المللی خانواده» و «خدمات بین‌المللی جمعیت» هر دو در زمینه برنامه‌ریزی مبارزه با ایدز بسیار فعال هستند، برنامه‌ریزی در این خصوص تنها بخش کوچکی از فعالیت‌های آنها در زمینه ایدز است. این دو سازمان غیردولتی تنها دو نمونه از بیش از یکصد سازمان‌های غیردولتی مستقر در آمریکا هستند که در زمینه مبارزه جهانی علیه ایدز فعالیت می‌کنند. بنا بر این هر چند در این حوزه فعالیتهایی صورت می‌گیرد ولی فعالیتهای انجام شده در این جا در مقایسه با فعالیتهایی که سازمان‌های غیردولتی در زمینه جمعیتهای غیر نظامی انجام می‌دهند ناچیز است.

ایدز به عنوان یک مسئله امنیت انسانی: پروژه‌های سازمان‌های غیردولتی برای غیرنظامیان

کسانی که ایدز را یک تهدید برای امنیت بشری تلقی می‌کنند معتقدند هر گونه فعالیت مؤثر و کارآمد جامعه سازمان‌های غیردولتی در این زمینه باید به هدف اصلی که همان کاهش ناامنی ناشی از ایدز است کمک کند. گروه «اینتر اکشن» که پیشتر به آن اشاره شد ٤۹ عضو دارد و پروژه‌های مختلف مرتبط با ایدز را در آسیا اروپای شرقی و آمریکای لاتین در دست اجرا دارد. همان‌گونه که پیشتر اشاره کردیم، این گروه در پروژه‌های خود به مسائل مختلفی از جمله آموزش / پیشگیری / مراقبت و مشاوره در خصوص ایدز و نیز حمایت از کودکانی توجه دارند که والدین خود را در اثر ایدز از دست داده‌اند. همچنین گروه اینتر اکشن برنامه‌ها و طرحهایی در زمینه کمک به افرادی که به ایدز مبتلا هستند در دست اجرا دارد. در نوشتار حاضر این امکان وجود ندارد که تمام ٤۹ سازمان غیردولتی عضو اینتراکشن را معرفی و فعالیتهای آنها را تشریح کنیم، ولی در زیر، سه سازمان غیردولتی بزرگ مستقر در آمریکا را معرفی می‌کنیم:

CRS / CARE و "چشم‌انداز جهانی". این سه سازمان غیردولتی سازمان‌های بزرگی هستند و برنامه‌های گسترده‌ای در زمینه ایدز دارند. بنا براین مطالعه برنامه‌های آنها نشان می‌دهد فعالیت سازمان‌های غیردولتی تا چه اندازه می‌تواند بر بعد امنیت انسانی بیماری ایدز تاثیر بگذارد.

CARE در حال حاضر حدود ٦٠ پروژه در قاره‌های مختلف دارد. این پروژه‌ها یا کاملاً با ایدز ارتباط دارند یا در بخشی از آنها به مسئله ایدز توجه کرده‌اند. این پروژه‌ها در گستره‌های جغرافیایی عظیمی اجرا می‌شوند. سازمان مزبور پروژه‌های خود را در ۳ کشور آمریکای لاتین / ٤ کشور آسیایی و ١٤ کشور آفریقایی اجرا می‌کند. بسیاری از این پروژه‌ها کنترل و پیشگیری از ایدز را در کانون توجه خود دارند و اهداف مشخصی مانند بهداشت کودکان و آموزش جوانان را دنبال می‌کنند. برخی از پروژه‌های این سازمان به تغذیه افراد مبتلا به ایدز و دیگر طرحهای حمایتی و مراقبتی توجه دارند. افزون بر این سازمان CARE برخی پروژه‌های چند بخشی را نیز در دست اجرا دارد که شامل برنامه‌های پیشگیری از ایدز بوده و درون پروژه‌های بزرگتر تعریف شده‌اند. بنا بر این پروژه‌هایی که این سازما ن در دست اجرا دارد بسیار متنوع است و از کمکهای اضطراری گرفته تا درمان بیماران مبتلا به ایدز و برنامه‌های توسعه‌ای را شامل می‌شود.

در تمام پروژه‌های سازمان CARE بر تلفیق برنامه‌های مرتبط با ایدز و دیگر برنامه‌های اضطراری و توسعه‌ای تأکید شده است. در این پروژه‌ها بر لحاظ کردن موضوع ایدز در برنامه‌ها تأکید و تلاش کرده‌اند از جدا دانستن این مسئله خودداری کنند. نگاهی به برخی از پروژه‌های این سازمان در اتیوپی راهبرد فوق را تبیین می‌کند. به عنوان مثال در پروژه "کمک و امداد گوندور جنوبی" به مسئله ایدز توجه کرده‌اند و بر اساس آن غذا و دارو در اختیار درمانگاه‌هایی قرار می‌گیرد که از افراد مبتلا به ایدز مراقبت می‌کنند. اما باید توجه کرد این فعالیت تنها بخش کوچکی از فعالیت انجام شده در قالب یک پروژه بزرگتر است. همچنین در پروژه موسوم به «تقویت جوامع از طریق مشارکت در آموزش» تلاش کرده‌اند امکان آموزش ابتدایی برای تمام کودکان اتیوپیایی فراهم نشود. اما دراین پروژه به آموزش کودکان دبستانی در خصوص ایدز نیز توجه کرده‌اند. برخی از پروژه‌های CARE تقریباً به طور کلی به مسئله ایدز توجه دارند. از جمله این پروژه‌ها می‌توان به «پروژه کنترل و پیشگیری ایدز در مناطق روستایی» اشاره کرد. تلاش سازمان CARE در این پروژه این است که میزان انتقال ایدز از مادربه فرزند در یکی از مناطق ادیس ابابا کاهش یابد.

بنا بر گزارش پایگاه اینترنتی سازمان غیردولتی CRS / این سازمان اجرای برنامه‌هایی را در دستورکار خود قرار داده است که به افراد مبتلا به ایدز کمک می‌کند و علل اصلی این بیماری و راه‌های کاهش انتشار آن را مورد توجه قرار می‌دهند. این برنامه‌ها به مشکلات اجتماعی / فقر و آسیب‌پذیریها و مشقتهای ویژه‌ای می‌پردازند که بیماریهای مرتبط با ایدز برای زنان به وجود می‌آورند. در پایان سال ۲۰۰۲ / این سازمان حدود ۲ میلیون فرد مبتلا

به ایدز را که در ۳۱ کشور جهان ساکن بودند تحت پوشش برنامه‌های خود قرار داده بود. فعالیتهای این سازمان عمدتاً در آفریقا متمرکز شده است، ولی در آسیا و آمریکای لاتین نیز فعالیتهایی انجام می‌دهد. به عنوان مثال در یکی از پروژه‌های CRS در زیمبابوه شبکه‌ای متشکل از ۱۰ بیمارستان محلی وجود دارد که کمیته‌های مربوط به ایدز ایجاد کرده‌اند. در این پروژه‌ها افراد داوطلب از افراد مبتلا به ایدز عیادت و از آنها مراقبت می‌کنند.

این افراد نمایشهای آموزشی در خصوص ایدز و پیشگیری از این بیماری اجرا و مبتلایان به ایدز را به شرکت در فعالیتهای درآمدزا ترغیب می‌کنند. در پروژه‌هایی که CRS اجرا می‌کند مراقبت از افراد و خانواده‌های مبتلا به ایدز حمایت از کودکانی که والدین خود را در اثر ابتلا به ایدز از دست می‌دهند و در معرض آسیب قرار دارند، آموزشهای رفتاری و مهارتی، مشاوره و آزمایش داوطلبانه و برنامه‌های درآمدزا برای افراد مبتلا به ایدز و خانواده‌های آنها را طراحی کرده‌اند. اکثر پروژه‌هایی که CRS انجام می‌دهد به تأمین و اعزام آموزشگران داوطلب به مناطق مختلف توجه دارند. این داوطلبان در منزل از افراد مبتلا به ایدز مراقبتهای لازم را به عمل می‌آورند. افزون بر این CRS به یافتن ارتباط بین امنیت غذایی و ایدز و نیز نیازهای غذایی مختلف توجه دارد که افراد مبتلا به ایدز با آنها مواجه هستند.

در پایان سال ۲۰۰۲ سازمان «دیدگاه جهانی» بیش از ۸۰ پروژه را در ۲۵ کشور جهان در دست اجرا داشت که به نحوی با ایدز ارتباط داشتند. اکثر این پروژه‌ها در منطقه جنوب صحرای آفریقا اجرا می‌شوند. با این حال/ سازمان مزبور در برخی کشورهای آسیایی مانند میانمار / کامبوج / تایلند و هند نیز پروژه‌هایی در دست اجرا دارد. اولین پروژه مهم این سازمان در خصوص ایدز در سال ۱۹۹۰ در اوگاندا اجرا شد. این پروژه با کودکانی که والدین خود را در نتیجه ابتلا به ایدز از دست داده بودند ارتباط داشت و تلفیقی از حمایت مستقیم از این کودکان و ارائه فعالیتهای درآمدزا برای افرادی بود که از این دسته کودکان مراقبت می‌کردند. یکی دیگر از حوزه‌هایی که «دیدگاه جهانی» در آن زمینه فعالیت داشت برنامه‌های مرتبط با جوانان بود. در این برنامه‌ها تلاش کرده‌اند اگاهی جوانان را از راه‌های انتقال ایدز و شیوه جلوگیری از ابتلا به ان افزایش دهند. بزرگترین پروژه سازمان «دیدگاه جهانی» در خصوص ایدز برنامه موسوم به «ابتکار امید» است و ۱۲ کشور منطقه جنوب صحرای آفریقا را تحت پوشش قرار می‌دهد. در این پروژه، سه حوزه مهم مورد توجه قرار گرفته‌اند: مراقبت از کودکانی که والدین خود را به علت ابتلا به ایدز از دست داده‌اند و در معرض آسیب‌پذیری قرار دارند، مراقبت در منزل از افرادی که به ایدز مبتلا هستند و فعالیتهای پیشگیرانه در میان جوانان و عموم مردم که شامل مشاوره و آزمایش دواطلبانه و جلوگیری از انتقال بیماری از مادر به فرزند نیز می‌باشد.

ویژگی منحصر به فردی که «دیدگاه جهانی» را از دو سازمان غیردولتی دیگر متمایز می‌کند تأکید آن بر کمک به کودکانی است که والدین خود را در اثر ابتلا به ایدز از دست داده‌اند. این سازمان به هفت نیاز اصلی

این دسته از کودکان می‌پردازد: پشتیبانی آموزشی، پشتیبانی غذایی اضطراری، انتقال و دسترسی به امکانات بهداشتی عمومی، حمایت در برابر سوءاستفاده از مبتلایان به ایدز و نادیده گرفتن این دسته از افراد، مشاوره و پشتیبانی روحی و روانی، برنامه‌ریزی جهت آمادگی در برابر مرگ والدین و پیشگیری و ارتقای آگاهی در خصوص ایدز. با این حال پروژه‌هایی که این سازمان در دست اجرا دارد مواردی به مراتب گسترده‌تر از موارد فوق‌الذکر را شامل می‌شوند و طیف گسترده‌ای از فعالیتهای مرتبط با جلوگیری از ابتلا به ایدز را در بر می‌گیرند که از میان آنها می‌توان به ارتباط ایدز با امنیت غذایی و حمایتهای توسعه‌ای اشاره کرد.

حتی با بررسی این سه سازمان غیردولتی انسان می‌تواند به عمق و دامنه فعالیت این‌گونه سازمانها درخصوص مبارزه با ایدز در کشورهای در حال توسعه پی ببرد. این سازمانها غیرنظامیان را در کانون توجه خود قرار داده‌اند و در صورتی که پروژه‌های خود را به شکل مؤثر اجرا کنند می‌توانند نقش مهمی در افزایش امنیت انسانی ایفا کنند. از میان سه سازمان غیردولتی که در بالا تشریح کردیم تنها «دیدگاه جهانی» است که در پایگاه اینترنتی خود ارتباط بین ایدز و امنیت را به تفصیل بررسی کرده است. اگر ما به پیامدهای امنیتی ایدز در کیفیت زندگی خود توجه داشته باشیم، می‌توانیم پروژه‌های مرتبط با ایدز را بخشی از تلاشهایی تلقی کنیم در جهت تأمین امنیت انسانی انجام شده است.

نتیجه‌گیری

بحثهایی که در این نوشتار مطرح کردیم نشان می‌دهند دولت آمریکا از سال ۲۰۰۰ به بعد پیشرو «امنیتی کردن» موضوع ایدز بوده است. افزون بر این / از سال ۲۰۰۰ به بعد آمریکا کمکهای جهانی خود به مبارزه با ایدز را به میزان چشمگیری افزایش داده است و کار تخصیص بودجه مبارزه با این بیماری را از طریق شماری از نهادهای دولتی از جمله «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» و «مراکز کنترل و پیشگیری» و مخصوصاً وزارت دفاع آمریکا انجام داده است. دولت آمریکا در سالهای ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ به ترتیب ۱٤ و ۷ میلیون دلار بودجه در اختیار وزارت دفاع این کشور قرار داد تا برای برنامه‌های آموزشی و ارتقای آگاهی نظامیان در خصوص ایدز در کشورهای مختلف هزینه کنند. این مبلغ تنها درصد کوچکی از کل کمکهای خارجی آمریکا به مبارزه با ایدز و بودجه نظامی هنگفت این کشور محسوب میشود. از آنجا که دولت آمریکا بیماری ایدز را یک تهدید امنیتی، مخصوصاً در منطقه جنوب صحرای آفریقا تلقی می‌کند، میزان بودجه تخصیص یافته به این امر نشان می‌دهد موضوع تخصیص بودجه مبارزه با ایدز در برنامه‌های بودجه‌ای آمریکا از اولویت چندان بالایی برخوردار نیست. کمک دولت آمریکا به مبارزه با ایدز از طریق «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» و «مراکز کنترل و پیشگیری» که به نگرانیهای مرتبط با امنیت انسانی مانند مراقبت از افراد مبتلا به ایدز و پیشگیری از ابتلا به ایدز تخصیص می یابد در سالهای ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ افزایش چشمگیری یافته است، به گونه‌ای که در این سالها

«آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» به ترتیب ٤٣٥ و ٦٢٦ میلیون دلار و «برنامه جهانی ایدز» نیز به ترتیب ١٤٤ و ۱۸۳ میلیون دلار بودجه دریافت کرده‌اند.

بررسی دیدگاههایی که سازمان‌های غیردولتی مورد حمایت دولت آمریکا در خصوص ویروس ایدز و پیامدهای امنیتی آن مطرح کرده‌اند نشان داد این سازمانها برای آنکه بودجه بیشتری از دولت آمریکا دریافت کنند در دیدار با مقامات دولت آمریکا درمجامع و محافل مختلف به «امنیتی کردن» موضوع ایدز پرداخته‌اند و آن را به عنوان یک راهبرد دنبال کرده‌اند. با این حال، این سازمان‌های غیردولتی در تعاملات خود با عموم مردم و معرفی برنامه‌های مرتبط با ایدز از روی آوردن به چنین استدلالهایی اجتناب می‌ورزند و بیشتر تمایل دارند به استدلالهای بهداشتی و توسعه‌ای سنتی‌تر بپردازند. اکثر سازمان‌های غیردولتی که در این نوشتار بررسی کردیم برنامه‌های پیشگیری، آگاه‌سازی، درمان و مراقبت از ایدز خود را روی نظامیان متمرکز نساخته‌اند وبیشتر ترجیح می دهند با غیرنظامیان سر و کار داشته باشند. علت این امر آن است که سازمان‌های مزبور به طور سنتی به آسیب‌پذیرترین جمعیتهای غیرنظامی در زمان صلح و جنگ توجه دارند. دو سازمان غیردولتی «بهداشت بین‌المللی خانواده» و «سرویس بین‌المللی جمعیت» دارای تجاربی در زمینه مبارزه با ایدز در میان نظامیان هستند، ولی تنها بخش اندکی از فعالیتهای این دو سازمان به مبارزه جهانی با ایدز اختصاص یافته است. البته احتمال دارد این مسئله تا حدودی از مشکلات حقوقی در زمینه تخصیص بودجه ناشی شده باشد، زیرا از آنجا که بودجه «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا» را نمی‌توان در پروژه‌هایی مصرف کرد که در محیطهای نظامی اجرا می‌شوند، سازمان‌های غیردولتی مجبور می‌شوند برای دریافت کمک بیشتر از وزارت دفاع آمریکا یا کمک کنندگان غیردولتی با یکدیگر رقابت کنند. از آن گذشته، اگر مردم احساس کنند سازمان‌های غیردولتی ابزارهایی در خدمت نظامیان هستند، احتمال دسترسی سازمانها به افرادی که نیازمند کمک هستند کاهش می‌یابد.

سازمان‌های غیردولتی برای مواجه شدن با ابعاد امنیتی ایدز به گونه‌ای ابتکاری عمل می‌کنند و به تأثیرات گوناگون این بیماری در مناطق مختلف، مخصوصاً مناطقی توجه دارند که درصد مبتلایان به ایدز در آنها خیلی بالا است. بنابراین، این مسئله که سازمان‌های غیردولتی پیشرو بحث مرتبط دانستن ایدز و امنیت نیستند چندان مهم نیست. آنچه این سازمان‌های غیردولتی انجام می‌دهند در جهت افزایش امنیت بشری است و بنا به هدف و برنامه‌ای که هریک از این سازمانها دنبال می‌کنند به ابعاد انسانی بیماری ایدز مربوط می‌شود. در خاتمه باید گفت این سازمانها برای آنکه اهداف و برنامه‌های خود را دنبال کنند نیازی ندارند از ادبیات امنیت انسانی استفاده کنند / هر چند بسیاری از آنها به عنوان یک راهبرد به این شیوه روی می‌آورند تا شاید بودجه دریافتی برای مقابله با بیماری فراگیری ایدز را افزایش دهند زیرا ایدز به یک فاجعه انسانی مبدل شده و نیازمند توجه مستمر است.

فصل پنجم

سلاح‌های کوچک و سبک

تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک[1]

تألیف: مایک بورن

ترجمه: افشار امیری

آمارها نشان می‌دهند سالیانه پانصد هزار انسان در اثر استفاده و سوءاستفاده از سلاح‌های سبک و کوچک از کشته و زخمی می‌شوند.(۱) برای مثال، آمارها نشان می‌دهند در ۹۰ درصد کشمکش‌ها از سال ۱۹۹۰ فقط از سلاح‌های کوچک و سبک استفاده شده و حتی دلیل ۳۰ الی ۹۰ درصد کشته شدن شهروندان در این کشمکش‌ها فقط همین سلاح‌ها بوده است.(۲) همچنین می‌توان به کاربرد گستردهٔ این سلاح‌ها در قتل عام رواندا، قاچاقچیان مواد مخدر و شبه نظامیان کلمبیا و شورش‌های جاری در عراق اشاره کرد. دسترسی فراوان و سوءاستفاده از آنها امکان جرائم سازمان یافته فراملی را در تمامی انواع کشمکش‌ها آسان می‌کند. از این‌رو، این امر به طور تنگاتنگی با دغدغه‌های جاری در مورد دولت‌های ضعیف و فرو پاشیده، نقض حقوق بشر و موضوعات امنیتی سنتی و غیرسنتی پیوند خورده است. این سلاح‌ها به ابزارهای تجارت تروریست‌ها، شورشیان و مجرمان تبدیل شده است و دهه‌هاست که گسترش و فراوانی آنها بدون نظارت بوده است.

از اواسط دهۀ ۱۹۹۰، نگرانی از گسترش و استفاده از چنین سلاح‌هایی دوچندان شده است. شاید ریشه‌های این نگرانی را بتوان در دخالت بین‌المللی روزافزون عملیات صلح‌سازی در کشمکش‌های بین دولتی بهتر مشاهده کرد؛(۳) دخالتی که موجب شد گروههای نگران، موضوعات مربوط به استفاده از این سلاح‌ها را در موقعیت‌ها و اهداف متعدد از کشمکش‌های مسلحانه بزرگ گرفته تا جنایت‌های بزرگ در عرصه بین‌المللی مطرح سازند. هواداران گروههایی که نگران گسترش چنین سلاح‌هایی هستند عمدتاً دغدغه موضوعات زیر را

---

1. Small Arms and Light Weapons (SALW)

داشتند: جلوگیری و پایان دادن به کشمکش، مدیریت و صلح‌سازی کشمکش، اصلاح بخش امنیتی، توسعه، کمک‌های بشردوستانه، قانون و نظم و بسیاری دیگر از موضوعات مربوطه.

تعاریف سلاح‌های سبک و کوچک در شکل‌گیری موضوع و پاسخ‌های بین‌المللی بسیار بحث برانگیز بوده است. گروه کارشناسان حکومتی سازمان ملل متحد در خصوص سلاح‌های کوچک[1] دو اصطلاح را از هم متمایز کرده است: «سلاح‌های کوچک، سلاح‌هایی هستند که آنها را برای استفادهٔ شخصی طراحی کرده‌اند و سلاح‌های سبک نیز آنهایی هستند که آنها را برای استفادهٔ اشخاص متعددی همچون کارمندان نظامی طراحی کرده‌اند.»[٤] این تعریف عمدتاً تپانچه، اسلحهٔ کمری، تفنگ، تفنگ‌های حمله و انواع متعدد مسلسل‌ها را دربرمی‌گیرد. علاوه بر این، تعریف مزبور سلاح‌های بزرگتر همانند موشک‌های ضدتانک قابل حمل، موشک‌های ضدهواپیما سوار بر شانه و راکت‌هایی هستند که در حملات تروریستی از تخریب بیشتری برخوردارند ـ از هر سلاح قابل حمل گرفته AK - 47 تا موشکهای استینگر. مطابق تعریف مزبور، بسیاری از نیروهای نظامی، برخی نیروهای پلیس و شهروندان چنین سلاح‌هایی دارند و از آنها استفاده می‌کنند. این سلاح‌ها همچنین عمدتاً سلاح‌های بسیاری از بازیگران غیردولتی هستند که در این فصل به آنها اشاره خواهیم کرد. بازیگرانی همانند گروههای شورشی، شبه نظامیان، مجرمان و برخی سازمان‌های تروریستی.

فصل حاضر ماهیت تکثیر سلاح‌های سبک و کوچک را با تأکید بر نقش بازیگران غیردولتی بررسی می‌کند. تأمین کنندگان، تسهیل‌کنندگان و دریافت کنندگان سلاح‌های سبک و کوچک از انواع متعدد بازیگران غیردولتی به شمار می‌آیند. اما آنها مستقل یا جدا از دولت‌ها نیستند. به کلامی دیگر، اگر چه دولت در گسترش این سلاح‌ها به نحو چشمگیری کمتر از تکثیر انواع سلاح‌های دیگر نقش دارد، با این حال چارچوب حاکم در گسترش این سلاح‌ها دخالت تجاری قانونی یا کسب مجوز از دسترسی دولت‌ها می‌باشد.

بخش اول فصل حاضر دغدغه‌های مربوطه به سلاح‌های سبک و کوچک و برخی ویژگیهای مهم تکثیر آنها را بررسی می‌کند. بخش دوم و سوم با تمرکز بر گسترش سلاح‌های سبک و کوچک در کشمکش‌های مربوط به تأمین کننده و دریافت کننده بر فهم و درک ماهیت این سلاح‌ها می‌افزاید. به همین سان، فصل حاضر نشان می‌دهد تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک حوزه‌ای از دغدغهٔ امنیتی بین‌المللی و ملی است که به شکل درون سیستمی عمل می‌کند، سیستمی که بازیگران دولتی و غیردولتی در آن قرار دارند. در واقع، ورود غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک به کشمکش‌ها تهدیدی بیرون از دولت‌ها نیست. بلکه، پدیده‌ای است که مبتنی بر همکاری میان دولت‌ها و آن بازیگران غیردولتی است که تأمین کننده و دریافت کننده سلاح‌های سبک و کوچک غیرقانونی به شمار می‌آیند. به همین خاطر جنگ علیه تکثیر سلاح‌های مزبور مستلزم همکاری میان دولت‌ها و دیگر بازیگران غیردولتی است؛ به کلامی دیگر، گروههای جامعهٔ مدنی در سطوح ملی و بین‌المللی.

---

1. The UN Panel of Govermental Experts on Small Arms

دغدغه‌های مربوط به تکثیر سلاح‌های سبک و کوچک و ویژگی‌های تکثیر آنها

سلاح‌های سبک و کوچک نه تنها تجلی نوع جدیدی از دغدغه تکثیر این سلاح‌ها می‌باشد بلکه یک مسئله دیرینه نیز بوده است. در حالی که قابلیت گسترش سلاح‌های کشتار جمعی در دست سازمان‌های تروریستی نگرانی‌های زیادی در دوران پس از جنگ سرد به وجود آورده است، سلاح‌های سبک و کوچک نیز با گسترش یافتن در میان بازیگران غیردولتی خشونت‌های زیادی به بار آورده است. نگرانی از سلاح‌های سبک و کوچک، نشأت گرفته از پیامدهای گستردهٔ دسترسی همگانی و سوءاستفاده از این سلاح‌ها در انواع بسترها است. پژوهش‌های مربوط به سلاح‌های کوچک به نحو مؤثری تمایز میان تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم سلاح‌های کوچک قابل دسترس و سوءاستفاده از آنها را نشان داده است. تأثیرات مستقیم مربوط به استفاده و سوءاستفاده از سلاح‌های کوچک و سبک در تمامی زمینه‌ها شامل کشمکش، جرم و خشونت اجتماعی است. قابل دسترس بودن سلاح‌های کوچک و سبک در بسترهای مستعد کشمکش، عاملی مهم در گستره و ویرانگری کشمکش‌ها به شمار می‌آید. به همین‌سان، وجود و استفاده از سلاح‌های کوچک و سبک نیز می‌تواند به لحاظ جرم و خشونت اجتماعی ویرانگری زیادی به بار آورد. این امر همچنین می‌تواند زمینه‌های پدید آمدن ترس و ناامنی را فراهم کند و حتی گاهی موجب تحریک معضلات امنیتی بین دولتی و مسابقات تسلیحاتی شود که می‌تواند خشونت و ویرانگری را تشدید کند. تأثیرات غیرمستقیم عمدتاً به محیط ناامنی و پیامدهای گستردهٔ استفاده از آنها در تحمیل هزینه‌های سنگین برای مراقبت بهداشتی، جرم و خصوصی‌سازی امنیت، تأثیرات کمک‌های بشردوستانه در احترام به حقوق بشر، انتقال کمک و آژانس کمک‌های بشردوستانه و تأثیرات توسعه در سطوح اقتصاد کلان و خُرد برمی‌گردد.[۵] خشونت مسلحانه گسترده می‌تواند سیستم‌های مراقبت سلامتی را تحت فشار قرار دهد و محیط‌های ناامنی ایجاد کند که خدمات عمومی همچون آموزش در آن می‌تواند نابود شود. همچنین خشونت مسلحانه به خاطر دسترسی همگانی به سلاح‌های کوچک و سبک می‌تواند مانع سرمایه‌گذاری و توریسم شود و زیرساخت‌ها را نابود بکند یا مانع توسعه پایدار گردد. محیط پدید آمده ناامن می‌تواند به رشد سریع «فرهنگ‌های خشونت» کمک کند و سرمایهٔ اجتماعی را از بین ببرد. وجود گروههای جنایی مسلح که اغلب از نیروهای پلیس مجهزترند می‌تواند ادارهٔ امور را تضعیف و یک حکومتی با منطقه ممنوعه ایجاد کند. در حالی که تمامی این تأثیرات بالقوه به شدت متن محور هستند و مجموعه‌ای از عوامل دیگر آنها را شکل می‌دهند همچون فقر و بیکاری، تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک اغلب مؤلفهٔ مهمی در تشدید اوضاع بحرانی و نیز چالش مهمی برای مدیریت آنها به شمار می‌آیند.

بسیاری از این تأثیرات به سوءاستفاده از سلاح‌های کوچک و سبک مربوط می‌شود. سوءاستفاده از سلاح‌های کوچک و سبک و تمامی تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم آنها همگی ناشی از دسترسی همگانی این سلاح‌ها برای گستره‌ای از بازیگرانی است که درگیر فعالیت‌های خشونت‌آمیز هستند. با این وجود، دسترسی همگانی این

سلاح‌ها می‌تواند موجب خشونت هم نشود، به این معنا که وجود آنها ناگزیر به استفاده از آنها منجر نمی‌شود. از این‌رو، ادوارد لاورنس استدلال می‌کند در عین حال که نمی‌توان ادعا کرد یک رابطه علّی میان سلاح‌های کوچک و سبک و خشونت وجود دارد، در عین حال نیز «یک انتقاد انکارناپذیری در مورد شواهد همبستگی آنها وجود دارد».(٦) این همبستگی را می‌توان با تأثیرات کنشی بالقوه دسترسی همگانی سلاح‌های کوچک و سبک در محیط خشونت‌آمیز بالقوه تبیین و توضیح داد. این تأثیرات بحث برانگیز هستند و گروه کارشناسان حکومتی سازمان ملل متحد در خصوص سلاح‌های کوچک نیز به اجمال به آن اشاره کرده‌اند:(٧)

«انباشت سلاح‌های کوچک و سبک نمی‌تواند به تنهایی موجب کشمکش‌هایی شود که این سلاح‌ها در آن مورد، استفاده می‌شود. با این وجود، دسترسی همگانی این سلاح‌ها می‌توانند با افزایش کشندگی و مدت خشونت، با تشویق خشونت به جای راه حل صلح‌آمیز اختلافات و با ایجاد یک احساس ناامنی و خطرناک که به تقاضا و استفاده از چنین سلاح‌هایی منجر می‌شود به تشدید کشمکش‌ها کمک کند.»(٨)

بسیاری از استفاده‌ها و دسترسی‌ها به سلاح‌های کوچک و سبک، قانونی و مشروع هستند. از همین‌رو تولید، دستیابی، انباشت و استفاده از این سلاح‌ها می‌تواند قانونی یا غیرقانونی باشد. با این وجود، گستر سوءاستفاده‌ها و وجود هواداران نگران این سلاح‌ها ایجاد درجه‌ای از چندپارگی در چارچوب این مسئله ر موجب شده است.(٩) به رغم این چندپارگی، طبق پژوهش *سلاح‌های کوچک*، «سلاح‌های کوچکی ک شورشیان تکثیر می‌کنند، نابودی که سلاح‌های مجرمان جزئی و جرم‌های سازمان یافته بوجود می‌آورند شورشیان و حکومت‌های سرکوبگر را نیز تحت تأثیر قرار داده است.»(١٠)

نقش مهم تکثیر: کمیسیون خلع سلاح سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹٤ ادعا کرد «در هر جا که خشونت تروریسم، سرکوب، قاچاق دارو، جرم‌های سازمان یافته و عمومی و دیگر اقدامات جنایی وجود دارد، ارتباط آنها با دستیابی به سلاح‌های غیرقانونی به چشم خورده است.»(١١) تأکید بر دستیابی به این سلاح‌ها در تمامی ادبیات سلاح‌های کوچک و سبک به چشم می‌خورد و بیشتر ادبیات سیاسی و آکادمیک برطرف تهیه کنندهٔ این پدیده متمرکز می‌شوند. ماهیت سلاح‌های کوچک و سبک چندان درک نشده است. در واقع، تلاش‌های ضمنی بسیار اندکی در تحلیل محتوایی و فهم ماهیت گسترش این سلاح‌ها صورت گرفته است. دیگر ادبیات در حال ظهور در مورد سلاح‌های مزبور بر داده‌های موثق و مطالعات موردی جنبه‌های خاصی از تجارت در این سلاح‌ها یا بر پاسخ‌های خاصی به سرازیر شدن، انباشت و سوءاستفاده از آنها متمرکز بوده و به این وسیل داده‌های سودمندی برای تحلیل محتوایی فراهم آمده که چندان کافی نبوده است.

تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک در تمامی سطوح نظام بین‌الملل از انتقال حکومت به حکومت گرفته ت بازارهای جزئی داخلی و قاچاق‌های جزئی بین مرزی روی می‌دهد. شورش‌ها، تروریست‌ها، جنایات، شب

نظامیان و دیگر دریافت‌کنندگان غیرقانونی دستیابی سلاح‌های سبک و کوچک ممکن است فرایندها را در تمامی سطوح تسهیل کنند. ماهیت این فرایندها، اهمیت نسبی آنها و ایجاد ظرفیت برای بازیگران غیردولتی دریافت کنندهٔ این سلاح‌ها از طریق کانال‌های متفاوت، جنبه‌های مهم ماهیت تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک هستند که نیازمند بررسی و تحلیل بیشتر می‌باشند.

این اندیشه که سوءاستفاده از سلاح‌های کوچک و سبک با دسترسی غیرقانونی به آنها تسهیل می‌شود بسیار مورد نقد و انتقاد قرار گرفته است؛ سلاح‌های به دست آمده قانونی اغلب مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرند و ریشه بیشتر آنها در حوزه قانونی آنها نهفته است. بی‌گمان، تمایز میان انتقال قانونی و غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک در فهم ماهیت تکثیر این سلاح‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است.

تمایز میان انتقال قانونی و غیرقانونی: خطوط تمایز میان انتقال قانونی و غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک بی‌نهایت تیر و تار است.[۱۲] این امر شاید تا حدی ناشی از وجود ابهام در نقاط ارجاع قانونی مورد استفاده در چنین تعاریفی است. گروه کارشناسان حکومتی سازمان در امور سلاح‌های کوچک در سال ۱۹۹۷ رئوس کلی نقاط ارجاع را مشخص کرد، این گروه قاچاق، سلاح‌های غیرقانونی را چنین تعریف کرد: «تجارت بین‌المللی در سلاح‌های متعارف خلاف قوانین دولت‌ها یا حقوق بین‌الملل است.»[۱۳]

از این‌رو، منابع حقوقی که انتقال سلاح‌های قانونی و غیرقانونی مطابق آنها تعریف می‌شوند، پراکنده‌اند، به گونه‌ای که کاربرد آن افزایش یافته ولی ناهماهنگ بوده است ـ این پراکندگی عمدتاً ناشی از تنوع ساختارهای قانونی خاص تأمین کننده و دریافت کننده بوده است و اینکه هیچ معیار عملی جهانی برای غیرقانونی بودن وجود ندارد.[۱٤]

بیشتر تحلیل‌گران سلاح‌های سبک و کوچک به جای دو مقوله از سه مقوله قانونی بودن نام می‌برند: قانونی؛ بازار خاکستری که قانونی بودن آن نامعلوم است و بازار سیاه که تجارت غیرقانونی در آن بدون دخالت دولت صورت می‌گیرد. این امر به ارایه یک چارچوب تحلیلی منجر شده است که در آن با ترسیم خطوط اصلی غیرقانونی بودن از انتقال غیرقانونی گرفته تا بازار سیاه بر نبود شفافیت تأکید می‌کند و عمدتاً با ارجاع به میزان دخالت دولت و اختیار آن تعریف شود.

از آنجایی که بسیاری از قوانین نامشخص و مبهم هستند و با ناهماهنگی و بدون شفافیت به کار برده می‌شوند و از آنجایی که دولت‌ها ممکن است قوانین را با نام تعقیب اهداف دیگر نقض کنند، باید تمایز بیشتری در مقوله انتقال غیرقانونی صورت گیرد. به همین سان، بیشتر تحلیل‌گران میان انتقال از طریق بازار سیاه و بازار خاکستری تمایز قائل می‌شوند: بازار سیاه به انتقال غیرقانونی سلاح‌هایی اشاره می‌کند که عمدتاً از طریق بازیگران غیردولتی صورت می‌گیرد. سلاح‌های بازار خاکستری میان بازار سیاه غیرقانونی و انتقال سلاح قانونی صورت می‌گیرد. در

این تمایز، تشخیص مقوله‌ها براساس انواع دخالت دولت که نشان‌دهنده پویایی‌های متمایز و انگیزه‌های درون حوزه خاکستری است بسیار سودمند است. از این‌رو، بازار خاکستری می‌تواند یکی از دو نوع دخالت را بازتاب دهد: نوع نخست، تهیه مخفیانه سلاح‌ها برای هواداران کشمکش به ویژه برای گروههای آشوبگر توسط دولت‌ها یـ آژانس‌های امنیتی دولتی و نوع دوم دخالت در اثر نبود شفافیت در اینکه آیا سلاح‌های انتقالی از سوی یک دولت از طریق فراگرد تعریف شدهٔ قانونی و با مجوز مقام‌های حکومتی صورت گرفته است یا نه؟ در واقع، این امر یک شکست آشکار به شمار می‌آید و عمدتاً به خاطر تبانی مقام‌های فاسدی است که دلالان بازار سیاه رشوه می‌گیرند.

استدلال نخست، نشان دهندهٔ استفادهٔ عمدی از انتقال سلاح‌های غیرقانونی از سوی دولت‌هاست، در حالی که استدلال دومی اغلب بیان‌دهنده شکست، جعل یا زیر پا گذاشتن ساختارهای قانونمند حکومت توسط تاجران سلاح‌های غیرقانونی است، سلاح‌هایی که مقام‌های دولتی یا عوامل قدرتمند قانونی آنها را تأمین می‌کنند. فصل حاضر در بررسی انتقال سلاح‌ها از چهار مقوله قانونی بودن بهره می‌گیرد: انتقال قانونی، کمک پنهانی، بازار خاکستری و بازار سیاه.

فراگرد تکثیر سلاح‌های سبک و کوچک: نگاه سنتی به تجارت سلاح‌های متعارف دولت محوری است نگاهی که گسترش این سلاح‌ها را تنها از طریق انتقال دولت به دولت ممکن می‌داند. این نوع نگاه عمدتاً در تجارت سلاح‌های متعارف اصلی حاکم است. در حالی که گسترش سلاح‌های سبک و کوچک به نحو چشمگیری از طریق کانال‌های متعدد، فراگردها و بازیگران متعدد صورت می‌گیرد. این امر بسیاری از تحلیل‌گران را بر آن داشته است در گسترش سلاح‌های سبک و کوچک به جای «تکثیر» از «توزیع» استفاد کنند.[15] ساختارهای گسترش این سلاح‌ها را می‌توان به شکل گسترده‌تری مشاهده کرد، ساختارهایی که در توزیع انواع دیگر سلاح‌ها نیز وجود دارد. اما گاهی تولید کنندگان سلاح‌های کوچک و سبک بسیار گسترده‌تر از آن هستند که در تصور بگنجد. آماری که اخیراً در ویرایش دوم «پژوهش در مورد سلاح‌های کوچک» به چاپ رسیده است، میزان کارخانه‌های ساخت سلاح‌های سبک و کوچک را در ۹۸ کشور، یک هزار و چهل و دو کارخانه نشان می‌دهد.[16] گذشته از همهٔ اینها، بسیاری از کشورهای مزبور سلاح‌های سبک و کوچک را در انبارهای خود نگه داشته‌اند. از این‌رو، گسترش سلاح‌های سبک و کوچک، کمتر دولت محور است و بازیگران غیردولتی به عنوان هم تأمین کننده و هم دریافت کننده این سلاح‌ها نقش مهمی در تجارت قانونی و غیرقانونی ایفا می‌کنند. درون فراگردهای انتقال، فعالیت‌های زیادی روی می‌دهد. انتقال غیرقانونی در تمامی انواع آن با استفاده از ترکیب‌های پیچیدهٔ خاص این فراگرد انتقال و با استفاده از مسیرهای دشوار و با کمک بازیگران غیردولتی صورت می‌گیرد. این فعالیت‌ها شامل تولید، انبار کردن، مجوزهای صادرات، دلالی، حمل و نقل ترانزیت به معنای عبور از کشور، بندرها و هواپیماهایی که از مسیرهای دولتی برای رسیدن به مقصد استفاد

می‌کنند، پرداخت و تأمین کانال‌های مالی از جمله پول‌شویی، تهیه مدارک رسمی و جعلی به ویژه مدارک تضمینی کاربران این سلاح‌ها و مجوز رسمی آنها می‌باشد. تمایز میان انتقال از طریق بازار قانونی، خاکستری، پنهانی و سیاه به نحو چشمگیری به سطح اقتدار حکومت و دخالت آن برمی‌گردد. اما با توجه به شمار فعالیت‌های مختلف که فراگردهای گسترش سلاح‌ها را شکل می‌دهد، این تمایزات شاید به جای کاربرد در مجموعه انواع کانال‌ها در مرحلهٔ خاصی مورد استفاده قرار گیرد.[۱۷] از این‌رو، در طول زمانی که سلاح‌های کوچک و سبک از طریق تأمین کنندگان به دریافت کنندگان غیرقانونی می‌رسد، ممکن است مسیر قانونی بودن راه دشواری را طی کند. به طور کلی، تصویری که از توزیع سلاح‌های سبک و کوچک به هنگام مقایسه با سلاح‌های دیگر به دست می‌آید نشان از پیچیدگی تمایز است. علاوه بر این، تحلیل‌گران آکادمیک و سیاسی ویژگی‌های اصلی گسترش این سلاح‌ها را به مثابه نقاط کانونی خاص توصیف می‌کنند. بسیاری از این ویژگی‌ها نشان دهندهٔ دغدغهٔ حاکم بر گسترش سلاح‌های مزبور در کشمکش‌ها می‌باشد. از این‌رو، تصویر غالب گسترش این سلاح‌ها در بین طرف‌های منازعه به ویژه در بین گروههای شورشی، پیچیدگی تمایز مزبور را دوچندان کرده است. جنبه‌های اصلی این تصویر بازتاب دهندهٔ مرزهای تیره و تار و ساخت پیچیدهٔ گسترش این سلاح‌ها و نیز ارتباط با مراکز اصلی است. این جنبه‌های اصلی عبارتند از: سهم کلان جهانی از سلاح‌های کوچک و سبک، تجارت غیرقانونی جهانی شده و نقش مهم دلالأن در سلاح‌های غیرقانونی.

سهم کلان جهانی از سلاح‌های کوچک و سبک: تخمین‌های «پژوهش سلاح‌های کوچک» نشان می‌دهد تقریباً ٦٣٩ میلیون کارخانه سلاح در جهان وجود دارد که عمدتاً شامل سلاح‌های کوچک هستند نه سلاح‌های سبک.[۱۸] این پژوهش سپس آمارهای خود را به بخش‌های اصلی جمع‌آوری سلاح‌ها تقسیم می‌کند. بیشترین سهم ۵۹/۲ درصد است که به نظر می‌رسد خود شهروندان به صورت قانونی و خصوصی آنها را تهیه کرده‌اند.[۱۹] نیروهای نظامی جهان صاحب ٢٤٢/٦ میلیون کارخانه اسلحه هستند که ۳۷/۸ درصد از سهم جهانی را به خود اختصاص داده‌اند و نیروهای پلیس که شبیه ارتش جهان هستند، ولی به سلاح‌های کمتری نیاز دارند به میزان ۱۸ میلیون صاحب کارخانه اسلحه یعنی ۲/۸ درصد سهم جهانی را دارا هستند.[۲۰] تعجب‌آورتر آنکه، نیروهای شورشگر که دغدغه بیشتری برای دستیابی به این سلاح‌ها دارند، طبق آمار پژوهش مزبور تنها دارای یک میلیون کارخانه اسلحه هستند؛ یعنی ۰/۲ درصد سهم جهانی را به خود اختصاص داده‌اند.[۲۱] با این وجود، برای تحقق اهداف این فصل کافی است اشاره کنیم که شمار زیادی از سلاح‌های توزیع شده و در حال جریان در میان بازیگران غیردولتی بی‌قاعده‌مند و فراسوی ساختارهای پلیس وجود دارد.

اندیشه نهفته در ادبیات سلاح‌های کوچک و سبک که از چنین آمارهایی استفاده می‌کند این تصور است که انباشت کلان جهانی از سلاح‌های جدید کوچک و سبک به خاطر کنترل‌های قانونی ضعیف به ناگزیر به

دسترسی گسترده این سلاح‌ها از طریق کانال‌های متعدد منجر می‌شود. با توجه به انبار کردن جهانی این سلاح‌ها و در اختیار بودن این سلاح‌ها در خدمت تمامی آنهایی که پول برای آنها پرداخت می‌کنند دسترسی به این سلاح‌ها در ادبیات «جنگ‌های جدید» بسیار مورد تحلیل قرار گرفته است.

جنبهٔ اصلی این تصور آن است که انباشت جهانی به ناگزیر به دسترسی در تمامی سطوح منجر می‌شود. این تصور، بازتاب دهندهٔ منطق جهانی شدنی است که در ادبیات آن ملحوظ است: «اگر چه تنها نتایج احتمالی می‌تواند به دست آورد، دسترسی آنها با آزادسازی بازارها و ظهور فعالیت‌های واسطه‌ای جدید پیوند خورده است».(۲۲) این امر بدان معنی نیست که جنبه‌های محلی یا منطقه‌ای دسترسی به سلاح‌های کوچک و سبک نادیده گرفته شده است بلکه آنها به طور نظام‌مند بررسی و تحلیل نشده‌اند. عبارت «آکنده از سلاح‌ها» برای بسیاری از دولت‌ها و مناطق کاربردی زیاد دارد. رنر[1] درسال ۱۹۹۷ ادعا کرد «سلاح‌های کوچک آنقدر همه جایی و فراگیرند که مناطق بسیاری از دنیا خود را غرق در آنها می‌بینند... دسترسی به آنها از خریدن ماهی هم راحت‌تر است.»(۲۳) بی‌گمان، تبیین انباشت، دسترسی و گسترش سلاح‌های کوچک و سبک بین سطوح در تزلزل بوده است، بدون اینکه به وجود ساختارها و پویایی‌های هر سطح تحلیل اشاره‌ای کنیم. از این‌رو، تأکید عمده بیشتر بر ویژگی درون دولتی خشونتی بوده است که با این سلاح‌ها به بقای خود ادامه داده است. با این حال، حتی این امر نیز به پدیدهٔ جهانی برمی‌گردد: «آغاز مسابقات تسلیحاتی درونی در بسیاری از کشورهای جهان موجب گسترش شبکه‌های جهانی قاچاق مواد مخدر شده است...».(۲٤)

تأکید بر تفاوت به ویژه بر پهنای ساختارهای گسترش این سلاح‌ها به دور از دست دولت‌ها و افتادن به دست بازیگران غیردولتی که بسیاری از تحلیل‌گران را بر آن داشت بر جنبه‌های جهانی گسترش این سلاح‌ها تأکید کنند، به این معنی نبود که مرکزیت دولت در ساختارهای گسترده موجب ایجاد جهانی بدون مرز بیان بازیگران مسلح ملی و بازارهای سلاح‌های بین‌المللی می‌شود. این منطق جهانی شدن، نشان‌دهنده نبود مرزها و سیالیت فراملی در گردشی بود که هر چیزی امکانپذیر است. تغییر ناگهانی از سطح محلی به سطح جهانی و گسترش همه جایی سلاح‌های کوچک و سبک، یک تجارت جهانی غیراخلاقی و غیرقانونی را ترسیم می‌کند که برنده این مسابقه جدید، سود برندگان خصوصی، هستند؛ یعنی دلالان سلاح‌ها و عوامل حمل و نقل آنها.

تجارت غیرقانونی جهانی شده: بر حسب ارزش دلار، تجارت غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک تنها سهم کوچکی از تجارت جهانی این سلاح‌ها را به خود اختصاص داده است؛ یعنی حدود ۱۰ درصد یا کمتر.(۲۵) با وجود گسترش غیرقانونی این سلاح‌ها، گسترش آنها همواره جزو دستور کار اصلی بوده است. این امر تا حد

---

1. Renner

زیادی به این خاطر است که آنها به طرز نامناسبی به مثابه مساعدت کننده به بخش‌های اصلی نگرانی تلقی می‌شوند؛ یعنی جرم و به ویژه منازعه. اگر چه مشکلات تعریفی بنیادین در ارتباط با مرزهای میان انتقال قانونی و غیرقانونی وجود دارد، به طور کلی توافق بر این است که «گسترش سلاح‌های غیرقانونی از یک الگوی کاملاً متفاوت از الگوهای قانونی پیروی می‌کند».(۲۶)

با این همه، همان طوری که *کراوز*[1] خاطر نشان می‌سازد:

«یکی از بزرگترین مشکلات در محدود کردن تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک ناشی از این واقعیت است که مسیرهای متعدد تکثیر این سلاح‌ها می‌تواند هم قانونی و هم غیرقانونی باشد. یکی از سیاست‌های روشن جامعه بین‌الملل (یا حداقل برخی بخش‌های آن) گسترش تمایز میان انتقال قانونی و غیرقانونی بوده است ...»(۲۷)

بسیاری از تحلیل‌های اخیر در مورد سلاح‌های کوچک و سبک بر اهمیت انتقال غیرقانونی یا به ویژه بر انتقال از طریق بازار سیاه و ویژگی‌های فیزیکی سلاح‌های کوچک و سبک اشاره می‌کنند: میزان کوچکی و وزن سبک آنها مزیتی برای انتقال غیرقانونی به شمار می‌آید، زیرا به راحتی می‌توانند پنهان شوند.(۲۸) این ویژگی به همراه جهانی شدن تمامی اشکال تجارت و تولید فزاینده کالاها در سراسر جهان موجب شده است برای آنهایی که درگیر قاچاق اسلحه هستند یک فضای امن و معافیت ایجاد شود و فشار بیشتر بر دوش خدمات مشتری باشد.

همانطوری که مراحل اولیه برگزاری کنفرانس سازمان ملل متحد در خصوص تجارت غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک نشان داد، دیدگاهی در میان حکومت‌های خاص وجود دارد مبنی بر اینکه مشکلات تجارت غیرقانونی به جای اینکه در آن جنبه‌های تجارت قانونی قرار داشته باشد که با دولت‌ها یا مقام‌های آنها در ارتباط هستند، در بازارهای سیاه نهفته است. با این حال، این دیدگاه در میان سازمان‌های غیردولتی و دانشگاهیان وجود ندارد. گروهها و افراد نگران که دیدگاهی مخالف ابزار می‌کنند بر مرزهای تیره و تار در تجارت قانونی، بازار سیاه و سایه‌های متعدد بازار خاکستری تأکید می‌کنند. در کنار این دیدگاه یک تصور عمومی هم وجود دارد مبنی بر اینکه اهمیت بازار خاکستری بیشتر از بازار سیاه است و این امر عمدتاً ناشی از نامحتمل بودن نبود دانش کامل و توطئه حکومت‌ها یا مقام‌های آنهاست. از این‌رو، اگر چه انتقال دهندگان غیرقانونی در یک نظام فراملی آنارشیک که یک بازار سیاه جهانی بزرگ را تولید می‌کند روی نمی‌دهند، در عوض بازتاب دهندهٔ «قانون‌گذاران ضعیف» یا مجریان مرتبط با فساد هستند به جای اینکه بازتاب دهنده «قانون‌شکنان قدرتمند» باشند. بی‌گمان، ظهور سازمان‌های جنایی فراملی در این مورد، مورد توجه و نگرانی بیشتری قرار گرفته است.

---

1. Krause

نگرانی‌ها از انتقال غیرقانونی عمدتاً در سطح‌های جهانی چارچوب‌بندی می‌شوند. حتی در این سطح، ادعاها در خصوص اینکه کدام انواع بازیگران می‌توانند از کدام کانال‌ها به این سلاح‌ها دسترسی داشته باشند اندک است «پژوهش سلاح‌های کوچک» چنین ادعایی مطرح کرد، هر چند اساس و پایه این ادعا هنوز نامشخص است:

«اگر چه تشخیص و تمایز میان انتقال از طریق بازار سیاه و خاکستری دشوار است، شواهد با دلایل محکمی ثابت کرده است هر بازار، ویژگی‌های خاص خودش را دارد. به طور کلی، بازار خاکستری، هم از نظر ارزش و هم از نظر حجم بزرگتر است؛ انتقال پنهانی سلاح‌های کوچک معمولاً برای بازیگران غیردولتی (برای مثال گروههای شورش) در کشورها یا مناطق درگیر جنگ و منازعه صورت می‌گیرد. اما بازار سیاه کوچکتر از بازار خاکستری است؛ یعنی انتقال غیرقانونی سلاح‌ها را برای افراد و سازمان‌های جنایی تهیه می‌کند. البته، استثنائاتی در این قاعده وجود دارد و برای فهم ویژگی‌ها و پویایی‌های در حال تغییر چنین بازارهایی باید تحقیقات بیشتری صورت گیرد.»[۲۹]

بسیاری از تحلیل‌گران ادعا کرده‌اند بازار خاکستری احتمالاً بزرگتر از بازار سیاه است.[۳۰] با این حال، زمانی که پراکندگی سه‌گانه انتقال را در نظر می‌گیریم - سیاه، خاکستری و مخفیانه - این امر بحث برانگیز یا حداقل فاقد صراحت به نظر می‌آید. در حالی که «پژوهش سلاح‌های غیرقانونی داخلی و بین‌المللی وجود داشته باشد»،[۳۱] هیچ تحلیل نظام‌مند از ساختارها و پویایی‌های انواع متعدد انتقال سلاح‌های غیرقانونی در هر سطح یا میان سطوح صورت نگرفته است. برعکس، *سیلین ات. آل*[۱] در بررسی خود ادعا کرد بازیگران غیردولتی درگیر کشمکش، سلاح‌ها را به سه شیوهٔ مهم به دست می‌آورند که دوشیوه از آنها عمدتاً در سطح محلی عمل می‌کنند: تهیه داخلی همچون دزدی و تصرف؛ تولید بومی هر چند محدود و وارد کردن. با این وجود، وارد کردن عمدتاً با دسترسی به بازار سیاه جهانی از طریق دلالان سلاح‌ها به دست می‌آید.[۳۲] در واقع، در تصویر حاکم بر گسترش این سلاح‌ها در کشمکش‌ها از طریق کانال‌های غیرقانونی بر یک ویژگی مهم تأکید شده است و آن نقش دلالان و تاجران سلاح‌های خصوصی است.

نقش مهم دلالان سلاح‌های غیرقانونی: نقش دلالان خصوصی و عوامل حمل و نقل در جنبه‌های متعدد گسترش سلاح‌های سبک و کوچک به عنوان جنبهٔ اصلی قاچاق غیرقانونی می‌باشد.[۳۳] در حالی که دلالان در تجارت قانونی فعّال هستند، بیشتر نگرانی ناشی از فعالیت‌های آنها بر انتقال غیرقانونی سلاح‌ها به گروههای شورشی و حکومت‌های تحریم شده است. کنترل‌های نامناسب بر این دلالان از ویژگی کلی دوران پس از جنگ سرد در تجارت سلاح‌های کوچک و سبک به شمار می‌آمد و اگر چه در این زمینه پیشرفتی صورت

---

1. Sislinetal

گرفت، تنها ۱۸ کشور به طور مناسب بر این دلالان کنترل داشتند.[۳۴] نقش اصلی این بازیگران در تسهیل دسترسی به بازارهای جهانی برای بازیگرانی است که به گونه‌ای به آن دسترسی ندارند. به همین سان، آنها ارتباط میان دریافت غیرقانونی و انباشت‌های جهانی را شکل می‌دهند.

دلالان و برخی شرکت‌های هوایی و دریایی خصوصی کوچک با استفاده از جهانی شدن صادرات غیرقانونی ابزارهای کشمکش همچون قاچاق مواد مخدر و الماس تلاش می‌کنند از راههای فرار قانونی عبور کنند و سلاح‌های کوچک و سبک را در اختیار دریافت کنندگان غیرقانونی در مناطق بحرانی جهان بگذارند. قلمرو فعالیت‌های آنها بازارهای غیرقانونی است. اگر چه میزان نسبت دادن تجارت قانونی به ویژه گسترش سلاح‌هایی که کشمکش‌ها را شعله‌ور می‌سازند به این دلالان روشن نیست، نقش آنها بسیار پراهمیت است. از این‌رو، اهمیت دلالان در دستورکار نگرانی‌های مرتبط با سلاح‌های مزبور نیز بسیار درخور توجه است.

این تصویر عمدتاً به جای تأکید بر بیان ضمنی از طریق تأکید بر بیان تلویحی اهمیت پیدا می‌کند به استثنای ادعای «پژوهش سلاح‌های کوچک» مبنی بر این که «اگر چه تنها نتایج احتمالی را می‌توان از آن استنتاج کرد، قابلیت دسترسی آنها با آزادسازی بازارها و ظهور فعالیت‌های دلالی جدید پیوند خورده است».[۳۵] با این حال نقش دولت‌ها به عنوان دلالان سلاح و تهیه کنندگان غیرقانونی مخفیانه موجب تیره شدن این تصویر می‌شود و این کانال همچنان در تصویر غالب تکثیر سلاح‌های هسته‌ای از اهمیت بیشتری برخوردار است. تحمیل شدن تصویر پراکندگی و پیچیدگی این تمایز بر فهم غالب به یک شبکه جهانی فراملی اشاره می‌کند؛ یعنی سیستم بازار سلاح‌های غیرقانونی جهانی متمایز فرایندها و ساختارهای فراملی. و به این ترتیب، این دزدان دریایی شنیع تصویر غالب گسترش سلاح‌های سبک و کوچک را تکمیل و کشمکش‌ها را شعله‌ور می‌سازند. این چهره‌ها و شخصیت‌های در سایه، سهم بیشتر جهانی سلاح‌ها را از طریق یک بازار غیرقانونی در دسترس همه قرار می‌دهند.

بازیگران غیردولتی و تهیه سلاح‌های کوچک و سبک برای کشمکش‌ها

تهیه سلاح‌های کوچک و سبک برای کشمکش‌ها بسیار پیچیده و متفاوت از تصویر غالبی است که درک می‌شود. به طور کلی این امر شامل ترکیبی از فعالیت‌های بازار سیاه خاکستری، پنهانی و قانونی است. این امر همچنین بر ویژگی‌های اصلی این انتقال‌ها و نقش دلالان در آن تأکید می‌کند. از این‌رو، رشته پیوند میان انتقال‌های غیرقانونی و قانونی و نیز رشته پیوند بازیگران دولتی و غیردولتی را به عنوان تهیه کنندگان و تسهیل کنندگان این سلاح‌ها روشن می‌سازد. این رشته پیوند به نحو معناداری در خلال جنگ سرد و دوران پس از جنگ شکل گرفته است.

تجارت قانونی: علاوه بر تولید سلاح‌های کوچک و سبک در ۹۸ کشور جهان، این سلاح‌ها و دیگر مهمّات در انبار نیروهای نظامی و پلیس سراسر جهان نگهداری می‌شود. این انبارها به ویژه انبار سلاح‌های اضافی منبع عمومی انتقال سلاح‌های غیرقانونی و قانونی هستند. در واقع، انبارهای بزرگ سلاح‌ها و مهمّات که در خلال جنگ سرد در شوروی سابق ساخته شده‌اند به عنوان منبع اصلی انتقال‌های غیرقانونی بین‌المللی تلقی می‌شوند ـ به ویژه که این سلاح‌ها در اختیار گروههای شورشی و حکومت‌های تحریم شده قرار گرفتند. به طور مسلم، فروپاشی کنترل صادرات در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی همزمان با وجود انبارهای بزرگ و صنایع سلاح‌های سبک بود که به بسیاری از این کشورها یک شهرت سزاوار اعطا کرد و به این ترتیب آنها به منبع زیاد سلاح‌های غیرقانونی در دوران پس از جنگ سرد تبدیل شدند. با این حال، در کنترل صادرات این سلاح‌ها نباید بسیاری از پیشرفت‌ها را فراموش کرد. در عوض، مهمترین سهم جهانی کلان این سلاح‌ها آن است که تقریباً هر کشوری می‌تواند منبع این سلاح‌ها برای انتقال‌های غیرقانونی شود.

تجارت سلاح‌های قانونی در دوران پس از جنگ سرد دستخوش تحولات مهمی شده است. به گفتهٔ *دیوید موسینگتون*[۱] در تغییر از جنگ سرد به دوران پس از جنگ سرد، ساختار بازار توسعه مراقبت سلامتی بین‌المللی از بازار دوقطبی[۲] به بازار چندقطبی[۳] تغییر یافته است؛ یعنی از وضعیت عرضه - تقاضای ثابت به شبکه‌های پراکنده عرضه و در نهایت محرک صادرات غالب از سیاسی به اقتصادی تغییر یافته است.[(۳۶)] همین فرایند در بازار سلاح‌های کوچک و سبک قانونی نیز روی داده است، اگر چه همواره نسبت به سلاح‌های دیگر یک بازار چندقطبی ساختار ضعیف‌تری داشته است. بازار قانونی سلاح‌های کوچک و سبک با تهیه کنندگان متوسطی که سلطه تهیه کنندگان بزرگ و اصلی را از بین می‌برند و با یکدیگر و تهیه کنندگان دیگر برای بازارهای کوچک رقابت می‌کنند، شکل پراکنده و رقابتی به خود گرفته است.[(۳۷)] به دیگر سخن، در نتیجهٔ این پویایی‌ها که تجارت سلاح‌های کوچک و سبک قانونی جهانی را به یک بازار خریدار رقابتی تبدیل کرده است، جنبه‌های فرامنطقه‌ای گسترش سلاح‌های کوچک و سبک سرازیر به کشمکش‌ها نیز جداسازی همزمان را از رقیب‌های سیاسی جهانی و تجاری‌سازی مرتبط با انگیزه و تغییر را دستخوش تغییر کرده و به سمت قانونی طیف انتقال سلاح‌ها تغییر یافته است.

کمک پنهانی: کمک پنهانی دیرزمانی است که یکی از ویژگی‌های اصلی گسترش سلاح‌های کوچک و سبک در کشمکش بوده است. این امر به ویژه در خلال جنگ سرد اهمیت زیادی داشت، ولی اهمیت بیشتر آن در کمک به گروههای شورشی نمایان شد که به مولفه اصلی گسترش این سلاح‌ها تبدیل شد. کمک پنهانی

---

1. David Mussington
2. duopolistic
3. Oligopolistic

رابطه اصلی میان تجارت قانونی و گسترش سلاح‌های غیرقانونی به شمار می‌آید. در طی جنگ سرد، ابرقدرت‌ها و بلوک‌های متحدین در تهیه سلاح‌های غیرقانونی به گروههای شورشی کمک می‌کردند. برای مثال، کمک ایالات متحده برای نیروهای شورشی در دهه ۱۹۷۰ به طرز چشمگیری افزایش یافت، طوری که تجارب دخالت آنها در جنگ ویتنام موجب شد حکومت ایالات متحده به درگیری مستقیم در کشمکش‌های سراسر جهان بی‌میل باشد. از این‌رو، تهیه سلاح‌های کوچک و سبک به عنوان ابزار اصلی برای دخالت مورد استفاده قرار گرفت بدون اینکه به طور مستقیم ایالات متحده خود را به خطر بیندازد.[۳۸] میزان کمک‌های پنهانی به ویژه طی دهۀ ۱۹۸۰ بسیار زیاد بود، به طوری که دکترین ریگان بهره‌مندی از انتقال این سلاح‌ها را به عنوان ابزار سیاست خارجی علیه پیش قراولان «قدرت شر» اعلام کرد.[۳۹]

ایالات متحده شروع به ساخت خطوط و مسیرهای کمک به تهیه سلاح ـ عمدتاً سلاح‌های کوچک و سبک ـ برای گروههای شورشی همانند حزب ملی مستقل آنگولا، مخالفان دولت نیکاراگوا و مجاهدین در افغانستان کرد. میزان این کمک‌های مخفیانه به نسبت زیادی فرق می‌کند، برای مجاهدین سالانه تقریباً به ارزش ۶۷۰ میلیون دلار سلاح و ابزارهای دیگر می‌فرستاد، کمک‌های مخفیانه برای دیگر گروههای شورشی همانند مخالفان دولت نیکاراگوا سالانه به ارزش ۷۰ میلیون سلاح و به حزب ملی مستقل آنگولا سالانه ۳۰ میلیون سلاح بود.[۴۰] با این وجود، جدا از میزان این کمک‌ها، کانال‌هایی که از طریق آن سلاح‌های کوچک و سبک از مراحل سطح فرامنطقه‌ای انتقال می‌یافت نیز زیاد بود.

منشاء سلاح‌ها و مهمّات دلالان سلاح‌ها بودند که از طریق مشتری‌های شوروی سابق و دیگران خریداری می‌شدند. بنابراین، سلاح‌هایی که تا سال ۱۹۸۵ از طریق خطوط مستقیم ایالات متحده برای مجاهدان افغانستان تأمین می‌شد ساخت شوروی یا طراحی شوروی بودند. کشورهای زیادی از جمله آلمان شرقی، مصر، اسرائیل، هند، ترکیه و عمدتاً چین این سلاح‌ها را می‌خریدند.[۴۱] به همین سان، برای مخالفان دولت نیکاراگوا سلاح از انبارهای تصرف شده از سازمان آزادی‌بخش فلسطین در لبنان تهیه می‌شد.[۴۲] در موارد اندکی، سلاح‌های جدید ایالات متحده و سلاح سبک پیشرفته از متحدین بلوک غرب تهیه می‌شد و به این وسیله انکارپذیری انتقال‌ها را تضعیف می‌کرد. برای مثال، موشک‌های استینگر ساخت ایالات متحده پس از سال ۱۹۸۶ برای مجاهدین افغان تهیه می‌شد.[۴۳] بی‌گمان منبع اصلی سلاح‌های کوچک و سبک در خطوط سی.آی.ای سلاح‌های ساخت شوروی بود.

بیشتر خطوط مستقیم سلاح‌ها در دوران جنگ سرد از دولت مشتری منطقه‌ای به عنوان کانال اصلی برای انتقال سلاح‌های کوچک و سبک به گروههای شورشی استفاده کردند. این دولت‌های مشتری سلاح‌های مزبور را از آژانس اطلاعاتی آمریکا (سی.آی.ای) دریافت می‌کردند و آنها را در اختیار گروه شورشی می‌گذاشتند. این دولت‌های منطقه‌ای از جمله پاکستان برای مجاهدین افغان، زئیر برای حزب ملی مستقل آنگولا، هندوراس برای

مخالفان دولت نیکاراگوا و تایلند برای گروههای کامبوج، سلاح تهیه می‌کرد. علاوه بر این، دولت‌های کانال اصلی، کانال‌های ثانوی درون منطقه را نیز توسعه می‌دادند تا مخفی‌کاری را تقویت و انعطاف‌پذیری درون خطوط را مهیا سازند. این کانال‌های ثانونی در برگیرندهٔ آفریقای جنوبی که برای حزب مستقل ملی آنگولا، السالوادور و مخالفان دولت نیکاراگوا سلاح تهیه می‌کرد، نیز بودند.

سلاح‌های کوچک و سبکی که سی.آی.ای تهیه می‌کرد از دو مسیر اصلی وارد خطوط منطقه‌ای می‌شد. مسیر نخست و اصلی تهیه آنها از طریق یا به موازات کمک نظامی قانونی به حکومت‌های منطقه‌ای بود. در این مکانیسم، سلاح‌های اضافی که اغلب فراتر از کمک واقعی به حکومت‌هاست، برای شورشیان در نظر گرفته می‌شد.[٤٤] برای مثال، تهیه سلاح برای مخالفان در نیکاراگوا، هندوراس و السالوادور را سطوح بزرگتر کمک نظامی بر این اساس انجام می‌داد که شورشیان به این سلاح‌ها دسترسی پیدا بکنند.[٤٥] به همین سان، آژانس اطلاعاتی آمریکا سلاح‌هایی که برای ارتش زئیر تهیه و با هواپیما ارسال کرد، از سوی نیروی هوایی آمریکا یا به طور محرمانه مجوز داده شده بود. در مورد دومی، یکی از نشانه‌های کمک به ارتش زئیر به نظر می‌رسد کمک نظامی قانونی مرتب حکومت ایالات متحده به کینساشا باشد.[٤٦] چنین مکانیسم‌هایی نیز در کمک مخفیانه شوروی به حزب *آزادی ملی فارابوندو مارتی*،[1] سازمان آزادی‌بخش فلسطین و دیگران و نیز در مورد کمک چین به جنبش‌های آزادی‌بخش آفریقا مورد استفاده قرار گرفت. در دوران پس از جنگ سرد، کمک مخفیانه این دولت‌ها تقریباً قطع شد. با این حال، این کمک هنوز از گسترهٔ کانال‌های تهیه سلاح برای شورشیان امروز از بین نرفته است. کمک مخفیانه اکنون یک امر منطقه‌ای است؛ حکومت‌های همسایه برای شورشیان هم از انبارهای خود و هم از بازار قانونی جهانی سلاح تهیه می‌کنند.

کمک مخفیانه منطقه‌ای مدتهاست که جزو ویژگی مسلح کردن شورشیان شده است. در دوران جنگ سرد، بسیاری از این فعالیت‌ها تحت‌الشعاع خطوط سلاح‌های سازمان‌دهی شدهٔ فرامنطقه‌ای بزرگ قرار داشت. در واقع، در موارد بسیاری، کمک مخفیانه منطقه‌ای در جهت این خطوط صورت می‌گرفت. برای مثال، زمانی که حمایت سی.آی.ای از خطوط تهیه سلاح‌ها کاهش پیدا کرد، مخالفان از طریق انبار مهمّات هندوراس تأمین می‌شدند.[٤٧] بی‌گمان، در بسیاری از موارد در دوران جنگ سرد، نقش غالب در تهیه سلاح‌ها را که دولت‌های زیادی ایفا می‌کردند به عنوان کانالی برای کمک مخفیانه به دولت دیگر تلقی می‌شد. برعکس، در حالی که انتقال مخفیانه سلاح از طریق کشتی هنوز در دوران پس از جنگ سرد ادامه دارد، به نظر می‌رسد کمک مخفیانه‌ای که غالباً دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌دادند آن را تحت‌الشعاع خود قرار داده است. در دوران پس از جنگ سرد، کمک مخفیانه منطقه‌ای به مشخصهٔ خاص کشمکش‌ها در آفریقای زیر صحرا، خاورمیانه و آسیای میانه و جنوبی تبدیل

1. Farabundo Marti National Liberation (FMLN)

شده بود. از جمله می‌توان به کمک اوگاندا به شورشیان رواندا، سودان و کمک سودانی‌ها به شورشیان اوگاندا، لیبریا به جبهه متحد انقلابی در سیرالئون، کمک ازبک‌ها به شورشیان تاجیکستان، کمک‌های روسیه و ایران به اتحاد شمال در افغانستان و کمک سوریه و ایران به حزب کارگران کرد در ترکیه اشاره کرد.[۴۸]

دلالان اسلحه و گسترش سلاح‌های سبک و کوچک به گروه‌های شورشی در دوران پس از جنگ سرد:

در دوران پس از جنگ سرد، دلالان سلاح‌ها و بازیگران دولتی و غیردولتی منطقه‌ای پیوندی میان بازار سلاح‌های کوچک و سبک و گروههای درگیر جنگ شکل دادند. این بازیگران ابزارهای جنگ و قتل عام روآندا را در سال ۱۹۹٤ تهیه و تسهیل کردند، این جنگ سالاران شرور در درگیریهای داخلی لیبریا، سیرالئون و جمهوری دموکراتیک کنگو، کلمبیا، «شورشیان مواد مخدر» و طالبان سرکوبگر افغانستان. دخیل بودند. این بازیگران که نقش‌هایی چون تهیه سلاح، حمل و نقل، حمایت مالی و تهیهٔ پوششی از قانونمندی از طریق مدارک جعلی ایفا می‌کردند غالباً جزو خطوط سلاح‌های سازمان‌دهی فرامنطقه‌ای شده بودند. در واقع، برخی از زیرساخت منطقه‌ای و جهانی مکانیسم جاری گسترش سلاح کوچک و سبک به شورشیان مستقیماً ناشی از این خطوط است. در موارد بسیاری، شبکه‌های دلالان سلاح‌ها که برای الگوهای منبع تهیه سلاح از چنین خطوطی مهم بودند به راحتی از حمایت‌های فرامنطقه‌ای تهیه و تأمین سلاح به حمایت‌های منطقه‌ای و نیروهای شورشی حرکت کرده‌اند.[۴۹]

شمار فزایندهٔ دلالان سلاح‌ها در دوران پس از جنگ فرصت‌های دسترسی هواداران کشمکش را به منابع فرامنطقه‌ای سلاح‌های کوچک و سبک افزایش داده است. اگر چه در حال حاضر ممکن نیست به طور دقیق تخمین زد چه میزانی از سلاح‌هایی که در کشمکش‌ها گسترش می‌یابد دلالان تأمین می‌کنند، پرواضح است آنها نقش مهمی در دسترسی آسان هواداران کشمکش به سلاح ایفا کرده‌اند.[۵۰]

به طور قطع، مشتریان منطقه‌ای یا هواداران کشمکش برای تسهیل خرید سلاح برای آنها از بازار جهانی با دلالان قرارداد می‌بندند. منابعی که این دلالان به آنها دسترسی پیدا می‌کنند، صادرات قانونی از دولت‌هایی است که نظارت قانونی ضعیفی بر صادرات دارند یا برای تأیید اسناد کاربران سلاح که توسط دلالان جعل می‌شود کنترل اندکی دارند. این عمل به نحو چشمگیری در دوران پس از جنگ سرد افزایش یافت طوری که جنگ اقتصادها جای خود را به کمک مشتریان قدرت بزرگ داد و مکانیسم مالی غالب سلاح‌های کوچک و سبک به کشمکش‌ها گسترش یافت.[۵۱] دلالان همچنین رابط بین این گروه‌ها و بازارهای جهانی برای کالاهای گرفته شده از میدان منازعه‌ای به شمار می‌آیند که این گروهها مهیا می‌کنند. در واقع، ساختار جنگ اقتصادها و شبکه‌های فراملی مولفهٔ اصلی ماهیت دسترسی به این سلاح‌ها توسط گروههای کشمکش است.

حتی در اوج جنگ سرد زمانی که طرف‌های درگیر جنگ اغلب از سودهای کمک مخفیانه فرامنطقه‌ای لذت می‌بردند، بسیاری از گروههای شورشی اتحادیه‌های تجاری غیرقانونی مستقلی تشکیل دادند تا سلاح‌های

اضافی بخرند و نیز جایگزین‌هایی برای حمایت خارجی که برای فراز و نشیب‌های دستورکار جهانی حمایتی آسیب‌پذیر بود مهیا کنند. برای مثال، شبکه‌های تجارت الماس که جنگ حزب ملی مستقل آنگولا را علیه دولت آنگولا در اوایل دهه ۱۹۹۰ شعله‌ور ساخت مقدم بر توقف رسمی کمک مخفیانه از ایالات متحده و آفریقای جنوبی است.(۵۲) در واقع، برخی دلالان سلاح‌ها همانند *ویکتور بوت* و *لئونید مینین* به نظر می‌رسید در بازار مناسب تهیه سلاح برای کشمکش‌ها تخصص دارند. باید خاطرنشان ساخت این کانال‌ها را تنها دلالان سلاح برقرار نمی‌کنند. عوامل دیگر، همچون نفت و شرکت‌های معدن الماس به طور مستقیم در تهیه سلاح‌های غیرقانونی شرکت دارند یا آنها را فراهم می‌کنند. برای مثال، بنابر برخی ادعاها شرکت نفت فرانسه، *الف آکوتاین*[1] برای نیروهای ساسو ـ نگوسو در کنگو ـ برازاویل در ۱۹۹۷ در انتقال سلاح دلالی می‌کرد.(۵۳)

لئونید افیوموویچ مینین[2] یکی از دلالان سلاح‌های بسیار خطرناک بود. او با فعالیت‌های غیراخلاقی و توسعه روابط نزدیک با دریافت کنندگان غیرقانونی همچون *چارلز تیلور*، رییس جمهور پیشین لیبریا، خواسته‌ها و نقش‌های دلالان سلاح‌ها را نشان می‌دهد. مینین بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۰ برای لیبریا مقادیر چشمگیری سلاح بی‌شمار ممنوعه تأمین می‌کرد. او حتی در دسامبر ۱۹۹۸ مقادیر زیادی سلاح کوچک و سبک برای نیجریه، ۶۸ تُن سلاح‌های کوچک و سبک از اکراین به بورکینافاسو و در سال ۱۹۹۹ با هواپیمای شخصی‌اش به لیبریا وارد کرد.

یکی از شیوه‌های کار دلالان سلاح‌های غیرقانونی جعل مدارک کاربران سلاح‌ها است. برای مثال، در جولای ۲۰۰۰، ساحل عاج، همسایه لیبریا، نزدیک به ۵ میلیون سلاح ۷/۶۲ میلی‌متری از کشور اکراین وارد کرد که مینین با استفاده از جعل مدرک کاربر معتبر با نام *ژنرال روبرت گوی* آنها را تهیه کرد و سپس تحویل رییس جمهور ساحل عاج داد.(۵۴) این مهمات سپس به لیبریا نیز ارسال شد. علاوه بر این، لئونید مینین ظاهراً کپی‌های غیرقانونی زیادی از مدارک کاربر ساحل عاج برای معامله مهمّات قانونی جعل کرده بود که بعداً برای انتقال غیرقانونی سلاح به کشورهای دیگر استفاده کرد.(۵۵)

لئونید مینین در پنجم آگوست سال ۲۰۰۰ با فاش کردن روابط نزدیک خود با دریافت کنندگان سلاح‌های غیرقانونی در ایتالیا دستگیر شد. هنگام دستگیری وی یک قرارداد اسلحه به صورت ناقص پیدا شد. در این قرارداد، *والری چرنی*، خلبان سابق روسی دلالی سلاح‌های روسی را عهده‌دار بود که با لئونید مینین در ارتباط بود.(۵۶) پس از دستگیری مینین، والری چرنی نتوانست سلاح‌ها و مهمات را به لیبریا انتقال دهد زیرا این منین بود که با تیلور قرارداد بسته بود.(۵۷)

---

1. Elf Acquitaoine

2. Leonid Efimovich Minin

با فاش شدن ارتباط بین صادرات منابع طبیعی از مناطق کشمکش‌زا و گسترش سلاح‌ها، روشن شد شرکت صادرات الوار مینین امتیازاتی به حکومت لیبریا داده است و حکومت لیبریا دو میلیون دلار به این شرکت بدهی دارد که عمدتاً به خاطر خرید سلاح بوده است. از این‌رو، حکومت لیبریا بسیاری از معافیت‌های مالی صادرات الوار مینین را به عنوان دستمزد ارسال کرد.

حکومت لیبریا تحت تحریم سازمان ملل قرار گرفت، زیرا سازمان ملل معتقد بود این کشور کانال ارسال سلاح به شورشیان جبهه متحد انقلابی[1] در سیرالئون است. مینین علاوه بر تهیه این سلاح‌ها به چارلز تیلور، نقش مهمی نیز در انتقال سلاح به جبهه متحد انقلابی ایفاد می‌کرد. برای مثال، شرکت الوار مینین به مناطق شورشی سیرالئون سلاح می‌رساند.(۵۸)

ارسال سلاح‌های کوچک و سبک به دست دریافت کنندگان غیرقانونی در حال جنگ از طریق شرکت‌هایی که قاچاقچیان متخصص آنها را تأسیس می‌کنند هم صورت می‌گیرد. بدین ترتیب ماهیت غیرقانونی انتقال از طریق تهیه مدارک قانونی یا پولشویی یا سایر ابزارهای مبادله پنهان می‌ماند. اگر چه این شرکت‌ها به صورت قانونی تأمین می‌شوند، نقش اصلی آنها تسهیل قاچاق غیرقانونی است و از این‌رو اغلب آنها با وجود موقعیت قانونی جزو متخصصان غیرقانونی هستند.(۶۰) با این حال، میزان نقش‌های تسهیل کننده بسیار زیاد است و بین بازارهای سیاه، خاکستری و قانونی در حال جریان بیشتر روشن می‌شود. برای مثال می‌توان این امر را در لیبریا با ترکیب پیچیده صادرات ظاهراً قانونی مشاهده کرد. این موارد با مدارک اصلی کاربر تهیه و به صورت کمک پنهانی یا از طریق بازارهای مزبور ارسال می‌شوند و سپس مدارک جعل و در نهایت به بازیگران خصوصی و حاملان ارسال می‌شود.

الگوهای مسلح کردن بازیگران غیردولتی: پول مهم است و نه چیز دیگر

با فرض تأکید بیشتر بر نقش دلالان سلاح به عنوان رابط بین گروههای شورشی و بازار جهانی سلاح‌های کوچک و سبک، نمی‌توان به راحتی تصور کرد چنین کانال‌هایی بخش اصلی سلاح‌های شورشیان را تشکیل می‌دهند [در حالی که اینگونه نیست] . دسترسی به سلاح‌ها و مهمات به گسترهٔ بازیگران و انواع متعدد کانال‌ها بستگی دارد. علاوه بر کانال‌های بحث شده، بازیگران غیردولتی ممکن است از طریق بازارهای سیاه کوچک محلی نیز سلاح خریداری کنند یا در برخی مناطق از بازارهای سیاه سازمان‌دهی شده بزرگ همانند آنهایی که در آمریکای لاتین و آسیای مرکزی و جنوبی هستند سلاح خریداری کنند. آنها همچنین ممکن است متکی به سلاح‌هایی باشند که ممکن است دزدیده و از نیروهای حکومتی به غنیمت گرفته شوند. بنابراین، الگو مسلح کردن بازیگران غیردولتی همانند نظامیان حامی حکومت و شورشیان در مناطق درگیر کشمکش، به شکل پیچیده‌ای است

1. Revolution Union Front (RUF)

و تا حدی به حصول این سلاح از منابع دیگر بستگی دارد.[۶۱] بی‌گمان، پرسش اصلی در فصل حاضر این است که آیا ویژگیهای تکثیر سلاح‌های کوچک و سبک که در بالا بررسی شد بدان معنی است که هر بازیگر با سرمایه‌های کافی می‌تواند آنچه را آرزویش را دارد به دست آورد و آیا آنها همگی می‌توانند این کار را در یک شیوهٔ قابل مقایسه انجام دهند. برخی تحلیل‌گران به رشد اقتصاد غیرقانونی جهانی در راستای جهانی شدن تجارت قانونی اشاره می‌کنند.[۶۲] حمل و نقل پیشرفته و زیرساخت‌های ارتباطاتی موجب تسهیل رشد تعاملات تجاری جهانی صرف‌نظر از قانونمندی آن شده است.[۶۳] با این حال، اگر چه تعاملات اقتصادی طرف درگیر جنگ ممکن است برحسب بازارهای کشورهای توسعه یافته‌ای که سلاح‌های غیرقانونی در آنها همچون داروها و الماس‌ها که فروخته می‌شوند، گستره‌ای جهانی داشته باشند، با این حال آنها تمایل دارند به لحاظ منطقه‌ای شبکه‌های غیرقانونی موجود را که از مناطق کشمکش‌زا ناشی می‌شوند، سازماندهی کنند.[۶۴] ارتباط مستقیم بین نیروهای شورش و بازارهای بین‌المللی اندک است. این امر در وارد کردن سلاح‌های سبک و کوچک از سطح فرامنطقه‌ای صدق می‌کند که در بازارهای قانونی ریشه دارند و تنها می‌تواند از طریق میانجی‌گرانی همچون دلالان یا دولت‌ها فراهم شود.

مارک دافیلد[۱] ادعا می‌کند «بازیگران سیاسی قادر بوده‌اند اقتصادهای محلی را کنترل کنند و از طریق ایجاد روابط جدید و انعطاف‌پذیر با بازارهای جهانی آزاد شده به اهمیت خود پی ببرند.»[۶۵] با این حال این روابط با بازار جهانی آزاد شده در تجارت سلاح‌های کوچک و سبک در سطح فرامنطقه‌ای، به توانایی گروههای دیگر جنگ برای معامله با دلالان یا کسب همکاری دولت‌های منطقه‌ای به منظور فریب تجارت سلاح‌های کوچک و سبک قانونی بستگی دارد.

بازیگران منطقه‌ای با دسترسی به بازارهای بین‌المللی که در آن منابع طبیعی یا دیگر سلاح‌های غیرقانونی خود را می‌فروشند تا برای خرید سلاح از منابع بین‌المللی ارز به دست آورند، گروههای شورشی و متحدان تجاری را تأمین می‌کنند.

برای مثال، برخی مقامات ارتش اوگاندا به دست داشتن غیرقانونی در فعالیت‌های «همکاری غیررسمی» با ارتش آزادی بخش مردم سودان متهم شده‌اند، از جمله برخی دخالت‌ها در تجارت غیرقانونی طلا.[۶۶] در سطحی بزرگتر، *بندر سان پدرو*[۲] در ساحل عاج مرکز مهم صادرات منابع طبیعی همچون الوار برای جنبش میهن‌پرستان لیبریا بود؛ تایلند نیز مرکز مهم صادرات الوار برای خمرهای سرخ در کامبوج بود.[۶۷] به همین سان، ابعاد منطقه‌ای تجارت در کشمکش الماس‌ها و قاچاق مواد مخدر غیرقانونی رابطه‌ای قوی با گسترش سلاح دارد. برای مثال، صادرات الماس از جبهه متحد استقلال آنگولا و جبهه متحد انقلابی سیرالئون در سطح منطقه‌ای گسترش یافت و

1. Mark Duffeld
2. San pedro

قاچاقچیان اغلب به فروش غیرقانونی الماس به دولت‌های همسایه دست می‌زدند و به کانال‌های صادرات الماس قانونی از این دولت‌ها وارد می‌شدند. از این‌رو، شبکه‌های فراملی منطقه‌ای و حکومت‌های همسایه ارتباط اصلی بین جنگ سالاران و بازار الماس بین‌المللی را شکل می‌دهند.[۶۸] مهمتر از همه، این امکان منطقه‌ای نه تنها منابع مالی خرید سلاح‌های کوچک و سبک را تأمین می‌کرد بلکه شبکه‌هایی به وجود می‌آورد که از طریق آنها سلاح‌ها را گسترش می‌داد. سلاح‌های کوچک و سبک اغلب از طریق همین شبکه‌ها با قاچاقچیان سلاح مبادله می‌کردند. برای مثال، در مورد کشمکش الماس‌ها، حزب متحد استقلال آنگولا بر این باور بود که می‌تواند به طور فعال در پی دلالان سلاح‌هایی باشد تا الماس‌های خود را با سلاح آنها مبادله کنند.[۶۹]

به این ترتیب، ارسال سلاح به گروههای شورشی در لیبریا و سیرالئون توسط شبکه‌های ایجاد شده و از طریق صادرات الماس، طلا، الوار و دیگر منابع همچون دولت‌های منطقه صورت می‌گرفت. از سوی دیگر، جنگ اقتصاد گروههای شورشی به بخش لاینفک بازارهای سیاه منطقه‌ای در سلاح‌های متعدد تبدیل شده است. برای مثال، تجارت مواد مخدر و قاچاق سلاح‌های سبک و کوچک به طور تنگاتنگی به گروههای شورشی در میانمار، افغانستان وکلمبیا نسبت داده می‌شود. آر.تی تیلور در این رابطه ادعا می‌کند:

«دیگر قاچاق سلاح‌ها را نمی‌توان به عمل این یا آن بازار سیاه نسبت داد ... آن دیگر نشان دهندهٔ توطئه جنایتکارانه یکپارچه نیست. بلکه بازارهای سیاه و مدرن و پیچیده‌ای ظهور کرده‌اند که با کارتل‌ها یا انحصارطلبان نیز هماهنگ نیستند. اگر آنها همگرا شوند، به راحتی کنترل‌پذیر خواهند بود. به جای یک سلسله مراتب سازمانی مجموعه‌ای از روابط تجاری سلاح‌ها وجود دارد... نتیجهٔ آن معامله مخفیانه سلاح‌های مدرن است که احتمالاً درون چارچوبی از معاملات بازار سیاه روی بدهد.»[۷۰]

در واقع، در بیشتر موارد، ارسال سلاح‌های سبک و کوچک به دریافت کنندگان غیرقانونی در حال کشمکش، در یک چارچوب قانونی، پنهانی، خاکستری و معاملات بازار سیاه و نقش‌های تسهیل کننده صورت می‌گیرد. ایجاد چنین چارچوبی عمدتاً به اقتصاد سیاسی کشمکش در سطوح منطقه‌ای و محلی وابسته است.

در بیشتر موارد، شبکه‌های صادرات منابع طبیعی به مثابهٔ کانال‌های مالی برای خرید سلاح‌ها عمل می‌کنند تا با دلالان یا حکومت‌های منطقه‌ای که فروش مهمات غیرقانونی را تسهیل می‌کنند و از رویه‌هایی برای دستیابی به سلاح از بازار جهانی قانون استفاده می‌کنند برخورد شود. در سایر موارد، کانال‌های مالی ممکن است مستقل از جنگ اصلی اقتصادها ایجاد شود. برای مثال، بانک بحرین به مثابهٔ کانالی برای معامله میان جبهه اسلامی ملی[۱] حکومت سودان و برخی دلالان هلی‌کوپترهای فرانسوی عمل می‌کند.[۷۱] به همین سان، واردات سلاح‌های تحریم و بازرسی نشده توسط حکومت صرب در خلال جنگ در یوگسلاوی سابق با دارایی‌هایی

1. National Islamic Front (NIF)

تأمین مالی می‌شد که حکومت به حساب‌های بانکی در قبرس انتقال داده بود که قوانین محرمانه سخت این بانک موجبات تسهیل خریداری سلاح را برای آنها فراهم می‌کرد.[۷۲] در واقع، ایجاد کانال مالی عمدتاً ابزار مشروعیت بخشیدن به منشاء پول در خرید سلاح توسط حکومت‌های تحت تحریم سلاح‌ها است.

برخی مهمات همچون الماس‌ها می‌توانند به بازارهای قانونی صادر شوند، به شرطی که بازیگران منطقه‌ای و دلالان بتوانند آنها را تطهیر کنند. دیگر مهمّات همانند مواد مخدّر غیرقانونی داخل بازار غیرقانونی نگهداری می‌شوند. بنابراین، ماهیت مهمّات معامله شده همراه الزامات دسترسی به بازار تمایز مهمی در ارتباط با انواع بازیگرانی است که در دل اتحادهای تجاری گروه شورشی به ویژه در ارتباط با ویژگی روابط و ضرورت تسهیل در معامله سلاح‌های سبک و کوچک جای گرفته‌اند.

بنابراین، تا حد قابل توجهی می‌توان ادعا کرد ساختارها و مؤلفه‌های دسترسی به سلاح‌های سبک و کوچک توسط دریافت کنندگان غیرقانونی به مثابه کارکرد تعامل و محور بازارهای قانونی و غیرقانونی عمل می‌کند. در شکل‌گیری این محور و ایجاد مذاکرات متعدد میان حوزه‌های قانونی و غیرقانونی، دلالان سلاح‌ها اهمیت زیادی دارند. از این‌رو، دولت‌های منطقه‌ای ممکن است نقش‌های مشابهی ایفا کنند. بنابراین، در عین حال تشدید کنترل دلالان سلاح‌ها به انقباض فضایی کمک خواهد کرد که در آن سلاح‌های غیرقانونی معامله می‌شود، در همان حال از ارسال سلاح به دریافت کنندگان غیرقانونی و غیراخلاقی جلوگیری نخواهد کرد.

علاوه بر این شبکه‌ها و محورها، ویژگی و توانایی یک گروه شورشی برای دسترسی به منابع مختلف سلاح‌ها به حمایت منطقه‌ای، سیاسی و اقتصادی دولت‌های همسایه، حضور یا نبود بازار سیاه منطقه‌ای و عوامل بی‌شمار دیگر بستگی دارد. گروههای شورشی با اقتصادهای مشابه جنگ ولی فروش مهمّات مختلف یا عمل کردن در مناطق مختلف، از الگوهای مسلح شدن متفاوتی پیروی می‌کنند. با توجه به این ساختارهای پیچیده میان شورشیان و بازار سلاح‌های جهانی، روشن است که پول اهمیت دارد نه چیز دیگر.

حتی این واقعیت‌ها، بیشتر جهانی‌سازان مؤثر میان گروههای شورشی و تروریستی را با محدودیت مواجه می‌سازد. برای مثال، جبهه متحد انقلابی سیرالئون یک نیروی نظامی سازماندهی شده و «یادآور بسیاری از ارتش‌های حرفه‌ای» است و به منابع مستقیم فرامنطقه‌ای از جمله بازار قانونی جهانی دست پیدا کرده است.[۷۳] شاخه نظامی آنها «دپارتمان کا.پ» نام دارد که رهبری آن را *کوماران پاتماناتان*[۱] بر عهده دارد. او بسیار حرفه‌ای و اعضای شاخهٔ مزبور را در هنرهای تیراندازی، جعل اسناد و سرمایه‌گذاری‌ها و کشتی رانی‌های بین‌المللی آموزش می‌دهد. با استفاده از شرکت‌های این جبهه واقع در اروپا و آفریقا، اسناد و مدارک کاربران جعل می‌شود و به این ترتیب این جبهه می‌تواند تمامی نقش‌های مرتبط با تسهیل کنندگان منطقه‌ای را ایفا کند. این

---

1. Kumaran pathmanatan

جبهه همچنین به منابع زیادی در شوروی سابق و خاورمیانه دسترسی دارد.(۷۴) مهمتر از همه، آنها دارای شبکه کشتی‌رانی تجاری خاص خودشان و کبوترهای دریایی نامه‌رسان هستند که با شبکه‌های حرفه‌ای تهیه سلاح در رتباطند و به جبههٔ مزبور این امکان را می‌دهد بدون درگیری مستقیم با بازیگران منطقه‌ای از منابع بین‌المللی سلاح تهیه کنند.(۷۵) آنچه این جبهه را از دیگر نیروهای شورشی حرفه‌ای و بزرگ متمایز می‌کند درآمد جنگ قتصادی یا کنترل منطقه‌ای آنها نیست ـ *جافنا*[1] در برخی دوره‌ها کنترل شده است ولی نه به طور مداوم ـ بلکه ساختارش همین است؛ شبکه‌ای بین‌المللی با وسعت جهانی و نیز سازمان تروریستی و نیروهای شورشی.

به همین سان، القاعده نیز قادر است به بسیاری از سلاح‌ها دسترسی داشته باشد و از همان الگوی مشابه پیروی کند. به گفتهٔ *گوناراتنا*:[2]

«القاعده دارای شبکه جهانی گسترده‌ای از افسران تهیه سلاح همانند عصام الریدی[3] *شهروند آمریکایی و خلبان شخصی اسامه است که ابزارهای ارتباطات خود را از ژاپن تهیه می‌کند: ماسک‌های پیشرفته اکسیژن از بریتانیا؛ تلفن‌های ماهواره‌ای از آلمان، دوربین‌های دید در شب، ابزارهای ویدیویی، تفنگ‌های کالیبر ۵۰ و هواپیمای ۳۸۹ - T را از آمریکا تهیه می‌کند.»*

و به این ترتیب، ساختار سلولی القاعده این امکان را برای آنها فراهم می‌کند که با نمایندگانی ظاهراً قانونی بتوانند سلاح و ابزارهایی از دولت‌های فرامنطقه‌ای تهیه کنند. این دسترسی جهانی در سال ۲۰۰۱ - ۲۰۰۰ بود که گزارش شد ارتباطی بین مافیای روسیه و اوکراین وجود دارد که در این ارتباط سلاح‌های سبک و کوچک و دیگر بزارها را خریداری می‌شود. با این حال، بیشتر سلاح‌های این نیروها از طریق مکانیسم‌هایی خریداری می‌شوند که با نیروهای شورشی غیرجهانی ارتباط تنگاتنگی دارند. در افغانستان، ارتش چریکی القاعده، تیپ صفر ۵۵ با ارتش طالبان درهم ادغام شد و ارتش منسجمی تشکیل داد. بسیاری از سلاح‌ها به روش‌های دیگری تأمین می‌شوند که ظاهراً بیشتر آنها از بازار سیاه آسیای جنوبی و از سلاح‌هایی تهیه می‌شوند که طالبان در افغانستان بدست می‌آورند. طبق گزارش‌ها، مورد دومی را سرویس اطلاعاتی پاکستان به شکل مخفیانه برای طالبان تهیه می‌کند.(۷۷) مهمتر از همه، زمانی که نیروهای ائتلافی به رهبری ایالات متحده با القاعده و طالبان افغانستان شروع به مبارزه کردند، تهیه سلاح به صورت آزاد در سال ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ همچنان ادامه داشت. در حالی که سلاح‌های سبک و کوچک به وفور یافت می‌شد، حمایت از واردات سلاح‌هایی با تکنولوژی‌های بالا نیز تداوم داشت.

1. Jaffna
2. Gunaratna
3. Essaim Al – Ridi

نتیجه‌گیری

نگرانی از گسترش سلاح‌های سبک و کوچک از اواسط دهه ۱۹۹۰ به سرعت در حال فزونی است؛ این نگرانی موجب ایجاد چهارچوبی شده است که توجه اصلی آن معطوف به تمایز میان ارسال قانونی و غیرقانونی این سلاح‌ها است. این توجه به گسترش سلاح‌های سبک و کوچک «غیرقانونی» بیشتر در پاسخ‌های سیاست‌گذاری چندجانبه نمایان شده است. برای مثال می‌توان به دو پاسخ سیاست‌گذاری جهانی به مسئله گسترش سلاح‌های سبک و کوچک را تحت عنوان «پروتکل سلاح‌های گرم» مشاهده کرد:[۷۹] که یک پروتکل الحاقی به کنوانسیون سازمان ملل علیه جنایات سازمان یافته فراملی بود که مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ماه می سال ۲۰۰۱ آن را تصویب کرد ولی هنوز به اجرا نیامده است.[۸۰] سیاست دیگری با عنوان «برنامهٔ اقدام» در جولای ۲۰۰۱ در کنفرانس تجارت غیرقانونی سلاح‌های سبک و کوچک سازمان ملل متحد به تصویب رسید.[۸۱] برخی توافق‌های مهم منطقه‌ای نیز به تصویب رسیدند همانند کنوانسیون بین آمریکا علیه قاچاق سلاح‌های غیرقانونی و سلاح‌های گرم، مهمات و مواد منفجره و دیگر مواد مربوطه،[۸۲] برنامه اتحادیه اروپا برای جلوگیری و مبارزه با قاچاق غیرقانونی در سلاح‌های متعارف،[۸۳] موافقت‌نامه ECOWAS،[۸٤] و بسیاری دیگر از توافق‌نامه‌ها.

با این حال، تهیه و ایجاد کانال برای گروه‌های شورشی و حکومت‌های تحریم شده همواره از طریق غیرقانونی صورت نمی‌گیرد بلکه بین حوزه‌های بازار سیاه، خاکستری، مخفیانه و قانونی در جریان است. اگر چه دلالان پلیدِ سلاح‌ها کانال‌های مهم و تسهیل کنندگان اصلی این سلاح‌های ویرانگر هستند ولی آنها تنها عاملان گسترش سلاح‌های غیرقانونی نیستند. از این‌رو، گسترش غیرقانونی سلاح‌های سبک و کوچک نه تنها از کارکرد بازیگران غیردولتی غیراخلاقی به شمار می‌آید بلکه گستره‌ای از ساختارها و فرایندهایی وجود دارد که از طریق کنش‌ها و واکنش‌های دولت‌ها روی می‌دهد و در چارچوب قانونی مقاومت می‌کند. هم دولت‌ها و هم بازیگران غیردولتی هر دو بخشی از مسئله تکثیر این سلاح‌ها به شمار می‌آیند. تجربهٔ اخیر در غلبه و فائق آمدن بر این مسئله همانند توسعه طرح‌های اقدام ملی، توافق‌های منطقه‌ای و برنامهٔ عمل سازمان ملل متحد نشان می‌دهد همکاری بین دولت‌ها و جامعه مدنی مؤلفه اصلی در شکل‌گیری و تحقق پاسخ‌ها می‌باشد. بی‌گمان، کارهای مهمتری هم باید صورت گیرد. نقش سازمان‌های غیردولتی در پیشبرد این تحولات و حفظ درجه‌ای از شتاب درون آن برای کنترل این سلاح‌های کشنده و جلوگیری از ویرانگری تکثیر و سوءاستفاده از آنها بسیار درخور اهمیت است.

سازمان‌های غیردولتی و شکل‌گیری رژیم‌های کنترل تسلیحات کوچک در اروپا

تألیف: هلگر آندرس[1]　　ترجمه: روح‌الله طالبی

قدرت تصمیم‌گیری در مورد سیاست خارجی بر طبق سنت بر عهدهٔ دولت‌هاست. این موضوع به خصوص درزمانی صادق است که تصمیمات سیاسی در مسائل مربوط به امنیت ملی تأثیر بگذارند مثلاً تصمیم‌گیری در زمینهٔ تولید و تجارت تسلیحات متعارف. در دوران جنگ سرد، دولت‌ها در زمینهٔ سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های مربوط به کنترل تسلیحات، تا حدود زیادی مستقل از بازیگران غیردولتی از قبیل فعالان و حامیان کنترل تسلیحات، عمل کردند. حداقل، ظهور ائتلاف‌های میان برخی از بازیگران دولتی و غیردولتی که اهداف مشترکی از قبیل «منع کاربرد مین‌های زمینی ضد نفر یا کنترل‌های بیشتر بر تجارت تسلیحات نظامی کوچک در عرصهٔ بین‌المللی» را دنبال می‌کردند مؤیّد این مطلب است. در حقیقت، این امر که نقش و مشارکت بازیگران غیردولتی در سیاست‌گذاری‌های مربوط به کنترل تسلیحات متعارف افزایش یافته است این سؤال را مطرح می‌سازد که «آیا ما شاهد نوعی تغییر جهت‌گیری در اداره امور[2] کنترل تسلیحات هستیم؟ به عبارت دقیق‌تر، آیا در مرجع سیاست‌گذاری در مورد کنترل تسلیحات متعارف از دولت‌ها به سمت بازیگران غیردولتی نوعی دگرگونی وجود دارد؟

این فصل با توجه به «[افزایش] نقش شبکه‌های حمایتی غیردولتی در شکل‌دهی به رژیم جدید در مورد کنترل تسلیحات کوچک در اتحادیه اروپایی» می‌کوشد به این سؤال پاسخ دهد. ایجاد این رژیم با مشارکت

---

1. Holger Anders

2. Governance

فعالانهٔ کارشناسان و شبکه‌های مدافع کنترل تسلیحات در هر دو سطح ملی و فراملی صورت گرفته است. قسمت نخست این فصل، درآمدی است بر نقش جدید بازیگران غیردولتی‌ای که در زمینهٔ کنترل تسلیحات کوچک فعال هستند. قسمت دوم سیر تکاملی رژیم کنترل جدید در اروپا را بررسی می‌کند. قسمت سوم، آن نقش را بررسی می‌کند که ائتلاف سیاسی و حمایتیِ غیردولتی میان بازیگران غیردولتی ایفا کرده‌اند و پس از آن قسمت چهارم، تأثیر محدودیت‌های حمایت غیردولتی از کنترل تسلیحات کوچک را بیان می‌کند. فصل حاضر استدلال می‌کند مدافعان و فعالان غیردولتی به سیاست‌گذاری در زمینهٔ کنترل تسلیحات در اتحادیه اروپا دسترسی بی‌سابقه‌ای پیدا کرده‌اند. این نقطهٔ قوت، آنها را قادر ساخته است رژیم کنترل تسلیحات در اتحادیه اروپا را به نحو قابل ملاحظه‌ای شکل دهند و پیش ببرند. در عین حال، دولت‌ها نیز قدرت خود در عرصه تصمیم‌گیری درمورد کنترل تسلیحات را حفظ کرده‌اند. بر این اساس، بازیگران غیردولتی که حتی به عنوان مشوقانِ مهم تحولات در عرصه کنترل تسلیحات و شرکای ائتلاف با دولت‌ها محسوب می‌شوند، همیشه نمی‌توانند اهداف سیاستگذارانهٔ خود را کاملاً تحقق یافته ببینند.

مسائل امنیتی و بازیگران جدید در عرصه سیاست‌گذاری

بازیگران امنیتی جدید در عرصه کنترل تسلیحات: مشارکتِ فعالان غیردولتی در بحث‌های دولتی مربوط به کنترل تسلیحات، پدیدهٔ جدیدی نیست. برای مثال، شبکهٔ فعالانَ در زمینهٔ اقدامات بشردوستانه در کنفرانس صلح لاهه در سال ۱۸۹۹ موفق شدند به دولت‌ها فشار آورند تا گلوله‌های *افشان* را که صدمات عظیمی به سربازان وارد می‌کرد، از بین ببرند.(۱) در دوران جنگ سرد، مخصوصاً مسائل خلع سلاح و کنترل تسلیحات هسته‌ای بود که شبکه‌های فعال دانشمندان و فعالان بر مبنای آن شکل گرفتند. چنین شبکه‌هایی به «انجمن‌های اپیستمیک»[1] (معرفتی) معروف گردیده‌اند؛ اینها شبکه‌هایی از متخصّصین هستند که در یک حیطه یا حوزهٔ موضوعی خاص از مهارت و شایستگی شناخته شده‌ای برخوردارند و نظری که آنها در زمینهٔ دانش دخیل در سیاست‌گذاری، در چهارچوب حیطه یا حوزهٔ موضوعی خود می‌دهند نافذ می‌باشد.(۲)

برای مثال در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دههٔ ۱۹٦۰، دانشمندان فعالان آمریکایی و اروپایی در صدد برآمدند مشترکاً بر دیدگاه دولت آمریکا در مورد پیمان منع آزمایشهای هسته‌ای (که سرانجام آمریکا، شوروی و بریتانیا آن را در سال ۱۹٦۳ امضا کردند) اعمال نفوذ کنند(۳) اجتماعات اپیستمیک مشابهی نیز بودند که بر دولت آمریکا فشار آوردند تا پیمان موشک‌های ضد بالستیک را در سال ۱۹۷۲ تصویب کند(٤) و بر دولت شوروی نیز فشار وارد کردند تا سیاست‌های هسته‌ای خود را در جهت نظر آنها پیش ببرند.(۵)

---

1. epistemic community

آنچه بعد از جنگ سرد تغییر یافته است، همانا افزایش قابل ملاحظهٔ شمار شبکه‌های حمایتی غیردولتی در زمینه کنترل تسلیحات و تشدید اهتمام آنها به تسلیحات متعارف است. این موضوع تا حدودی به احیای علاقهٔ بازیگران غیردولتی به کنترل تسلیحات متعارف ارتباط پیدا می‌کند چرا که این مسئله در دوران جنگ سرد مورد بی‌اعتنایی قرار گرفته بود. همچنین، توجه دستورکارهای امنیتی که به منازعاتِ میان – دولتیِ خشونت‌بار به جهان در حال توسعه آسیب می‌رسانند، معطوف گردیده است. شبکه‌های غیردولتی، از طریق همکاری میان سازمان‌های غیردولتی‌ای که در مناطق خشونت‌زده فعال هستند و سازمان‌های جهان توسعه‌یافته به خوبی توانسته‌اند توجه دولت‌ها را به «هزینه‌های ویران کننده انسانی ناشی از فقدان کنترل بر تسلیحات متعارف» معطوف نمایند. رویداد دیگری که تازگی دارد این است که این شبکه‌های کنترل تسلیحات، کمتر از فعالان و مبارزان غیردولتی (فعال در زمینه کنترل تسلیحات، حقوق بشر، حقوق بشردوستانه و سازمان‌های توسعه تا گروه‌های صلح و دین محور) از کارشناسان سیاست‌گذار علمی تشکیل یافته‌اند. این شبکه‌های حمایتی نه تنها توجه خود را بر شناسایی و همکاری با دولت‌های همنوا با اهدافشان متمرکز می‌سازند بلکه به فعالیت‌های علنی دست می‌زنند تا عامهٔ مردم را از اهداف خود آگاه و پشتیبانی آنها را نیز بسیج کنند.

نمونهٔ بارز «شبکهٔ حمایت فراملی»(۶) در حیطهٔ کنترل تسلیحات متعارف، «شبکه اقدام بین‌المللی در زمینهٔ تسلیحات کوچک[1] می‌باشد.

این شبکه که بیش از ۵۰۰ سازمان غیردولتی از قریب به ۱۰۰ کشور را گردهم آورده است و برای پایان دادن به تولید و گسترش و سوءاستفاده از تسلیحات سبک و کوچک فعالیت می‌کنند، در سال ۱۹۹۸ بنیان نهاده شد. این رده از جنگ‌افزارها، موشک‌های کوچک و نارنجک‌ها، خمپاره‌اندازها، تفنگ‌های سبک، تفنگ‌های مشقی و اسلحه‌های کمری و تسلیحاتی را در برمی‌گیرد که یک تا سه نفر بتواند آنها را حمل کند. محور مبارزه برای برقراری رژیم کنترل تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک این است که غیر از جمع‌آوری و انتشار اطلاعات در زمینهٔ هزینه‌های انسانی مرتبط با تولید، تکثیر و سوء استفاده از تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک، بر دولت‌ها فشار بیاورند و در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی کنترل‌های سخت‌گیرانه‌ای بر تجارت بین‌المللی این رده از تسلیحات متعارف اعمال نمایند. در این راستا شبکهٔ اقدام[2] در عرصهٔ حمایت از کنترل بیشتر بر تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک به یک شریک مهم برای دولت‌ها مبدل گردیده است. [۷]خلاصه، آنچه در مورد حمایت بازیگران غیردولتی از کنترل تسلیحات، در دورهٔ پس از جنگ سرد تازگی دارد، اهمیت بیشتری است که این بازیگران برای کنترل تسلیحاتِ متعارف قایل شده‌اند و دولت‌ها نیز بیش از

1. International Action Network on Small Arms (IANSA)
2. IANSA

پیش حاضرند با مشارکت فعالانهٔ ائتلاف‌های سازمان‌های غیردولتی (و نـه کارشناسـان علمـی) در مـورد کنتـرل تجارت چنین تسلیحاتی بحث و گفتگو کنند.

کنترل تسلیحات کوچک به عنوان یک موضوع امنیتی جدید: ظهور شبکه‌های حمایت غیردولتی به عنوان بازیگران امنیتی جدید با ظهور تهدیدهای جدید در دستورکارهای امنیتی ارتباط تنگاتنـگ دارد. همـان‌گونـه کـه پیشتر اشاره کردیم، با پایان جنگ سرد، منازعهٔ خشونت‌بار بینادولتی توجه صاحب‌نظران را در سطح بین‌المللی بیش از گذشته به خود جلب کرده است. همچنین بیش از پیش مورد پذیرش قرار گرفته است کـه انتقـال نظام گسیختهٔ تسلیحات و داد و ستد آن در اغلب مواقع به چنین منازعاتی دامن می‌زند. بـه ویـژه، دسترسـی ارزان و گسترده به تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک، به عنوان عامل مهمـی تلقـی گردیـد کـه بـه چنین منازعـات خشونت‌باری کمک می‌کند. این سهل‌الوصول بودن، نتیجهٔ ده‌ها سال صادرات لجام‌گسیختهٔ تسلیحات کوچـک و سلاح‌های سبک از سوی ابرقدرت‌ها و متحدان آنها به رژیم‌های جهان سـوم و نیـز افـزایش تعـداد کـشورهای تولیدکنندهٔ این تسلیحات در جهان در حال توسعه بود.

تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک نیازی به محافظت نداشـتند، کـاربرد آنهـا و نیـز امکـان تهیـه آنهـا از بازارهای قانونی و غیر قانونی تسلیحات، آسان بود. از این‌رو این تسلیحات، سلاح‌های مطلوبی برای گروه‌هـای مسلحی محسوب می‌شوند که به نقض فـاحش حقـوق بـشردوستانه بـین‌المللـی متهم گردیـده‌انـد. در نتیجـه تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک در بسیاری از جنگ‌های داخلـی کـه بـیش از همـه غیـر نظامیـان و اکثـر کودکان و زنان را به کام مرگ کشانده‌اند، مورد استفاده قـرار گرفتـه‌انـد. از ایـن گذشـته، تـسلیحات کوچـک و سلاح‌های سبک به عنوان تهدیدی برای بازسازی در شرایط پس از منازعه نیز به شمار می‌روند، در این شـرایط تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک در اغلب مواقع سرقت مسلحانه را تسهیل و موانع جدّی در برابـر توسـعهٔ پایدار ایجاد می‌کنند سوءاستفادهٔ نیروهای مسلح تحت کنترل دولت‌ها از این تسلیحات نیز احترام به حقوق بـشر و حقوق بشردوستانه را تضعیف می‌کند. بعـلاوه، کـاربرد تـسلیحات کوچـک و سـلاح‌هـای سـبک در جـرایم سازمان‌یافته و خشونت‌های داخلی، تأثیرات مستقیمی در مردم جهان توسعه یافته دارد.[۸]

در این زمینه، چند سازمان غیردولتی و کارشناس سیاست‌گذاری در اوایل دهـه ۱۹۹۰ رفتـه رفتـه خواسـتار تلاش بیشتر از سوی دولت‌ها برای مقابله و خاتمه‌دادن به تولید و تکثیر تسلیحات کوچک و سلاح‌هـای سـبک شدند. دیدگاه آنها در سال ۱۹۹۵ حمایت گسترده‌ای به دست آورد. در این سال دبیـر کـل سـازمان ملـل متحـد اشارات صریحی بـه تـأثیرات ویـران کننـده تـسلیحات سـبک نمـود. وی گفـت ایـن تـسلیحات، در منازعـات مسلحانه‌ای که سازمان ملل بدان‌ها رسیدگی کرده جان صدها هزار نفر را گرفته اسـت. از ایـن‌رو وی از جامعـهٔ بین‌المللی مصرّانه درخواست کرد با تهدید ناشی از تولید و تکثیر سـلاح‌هـای کوچـک و سـبک علیـه صـلح و

امنیت بین‌المللی، مقابله کنند.[۹] به دنبال مطرح شدن تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک به عنوان یک مسئله‌ امنیتی، سازمان کشورهای آمریکایی در سال ۱۹۹۷ «معاهدهٔ کشورهای آمریکایی در زمینهٔ جنگ‌افزارهای گرم غیرقانونی» را تصویب نمود و اتحادیه اروپا برنامهٔ مبارزه با قاچاق غیرقانونی تسلیحات را به تصویب رسانید. در سال ۱۹۹۸، برای اولین بار تلاش‌هایی در جهت توجه به تسلیحات کوچک و سلاح‌های گرم نه تنها در چهارچوب مبارزه با قاچاق غیر قانونی و جرایم سازمان‌یافته صورت گرفت بلکه اعمال کنترل بر تجارت قانونی این تسلیحات نیز ضروری قلمداد شد. برای مثال، «جامعه کشورهای غرب آفریقا» موافقت‌نامهٔ «تعلیق صادرات، واردات و تولید تسلیحات کوچک در غرب آفریقا» را تصویب نمود. اتحادیه اروپا نیز «دستورالعمل صادرات تسلیحات» را به تصویب رساند که ابزاری برای رسیدن به استانداردهای بالا و همگانی و معیارهای محدودکننده در زمینهٔ صادرات محسوب می‌شد. در همین سال، «سازمان عمران کشورهای جنوب آفریقا» برنامه حل معضل تولید و قاچاق جنگ‌افزارهای کوچک را تصویب کرد.[۱۰]

در سال ۲۰۰۱، دولت‌ها نیز در مورد «پروتکل مقابله با جنگ‌افزارهای گرمِ غیر قانونی» به توافق رسیدند که در چهارچوب «کنوانسیون ملل متحد در مورد مقابله با جرایم سازمان‌یافته فراملی» مورد مذاکره قرار گرفته بود.

پروتکل مقابله با جنگ‌افزارهای گرم، به وجود «تهدید علیه امنیتِ همه دولت‌ها، منطقه‌ها و جهان» اذعان می‌کند و بر این باور است که این تهدیدها رفاه، توسعه اجتماعی و اقتصادی و حق ملت‌ها برای زیستن در صلح را به خطر می‌اندازد و از این رو در صدد است همکاری برای مقابله با قاچاق و تولید غیر قانونی جنگ‌افزارهای گرم را ترویج، تسهیل و تقویت کند.[۱۱] دولت‌ها همچنین در همان سال در قالبِ «کنفرانس ملل متحد در مورد تسلیحات کوچک» گردهم آمدند تا در زمینهٔ برنامهٔ عملِ اجماع محور سازمان ملل متحد در مورد سلاح‌های کوچک که از لحاظ سیاسی هم الزام آور باشد با یکدیگر مذاکره کنند. این برنامه قاچاق و انباشت بیش از اندازهٔ تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک را مورد توجه قرار می‌دهد و آن را تهدیدی جدّی برای صلح و امنیت و توسعهٔ پایدار و مسبّب آلام و مصیبت انسان‌ها، تشدید خشونت و تضعیف احترام به حقوق بشردوستانه بین‌المللی و افزایش جرم و تروریسم می‌داند.[۱۲]

در مجموع، مسئلهٔ تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک تنها در دستور کارهای امنیتی در اواسط دههٔ ۱۹۹۰ مطرح گردید و از سال ۱۹۹۷ به بعد بود که دولت‌ها رفته رفته در زمینهٔ طرح تدابیر مشترک برای مبارزه با تجارت و گسترش لجام‌گسیختهٔ تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک به توافق رسیدند. از آن زمان به بعد، کارشناسان گروه‌های سیاست‌گذاری غیردولتی به شدت با موضوع تدوین ابتکار عمل‌های دولتی برای مبارزه با گسترش سلاح‌های سبک و تسلیحات کوچک درگیر بودند این امر اغلب از پیوند مستقیم میان ظهور تهدیدات امنیتی جدید و بازیگران جدید در عرصه سیاستگذاری امنیتی پس از پایان جنگ سرد حکایت می‌کند.

رژیم اروپایی تسلیحات کوچک

تهدیدات ناشی از اشاعهٔ تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک، در همهٔ مناطق جهان به درجات مختلف مورد توجه قرار می‌گیرد و واکنش‌هایی نیز در برابر آن انجام می‌پذیرد.[۱۳] در اروپا، واکنش‌ها در برابر این مسئله، به کنترل صادرات چنین تسلیحاتی معطوف گردیده است. چرا که فرانسه، ایتالیا، بریتانیا، هلند و سوئد از جملهٔ ۱۲ صادرکنندهٔ اصلی تسلیحات متعارف هستند.[۱٤] همهٔ این کشورها در زمینهٔ تسلیحات کوچک، صنایع چشمگیری در اختیار ندارند، اما آلمان، فرانسه، بلژیک، اتریش، ایتالیا و اسپانیا در زمرهٔ ۱۳ تولیدکننده و صادرکنندهٔ اصلی تسلیحات کوچک و سلاح‌های سبک در جهان محسوب می‌شوند.[۱۵] بسیاری از دولت‌های اروپایی پذیرفته‌اند که به عنوان صادرکنندگان بزرگ تسلیحات در این زمینه، مسئولیت خاصی دارند و از این‌رو در عرصهٔ کنترل صادرات تسلیحات بازنگری نموده‌اند و بالاتفاق موافقت کرده‌اند که از «صدور تسلیحاتی جلوگیری به عمل آورند که برای سرکوب داخلی یا تجاوز بین‌المللی مورد استفاده قرار گیرند یا به بی‌ثباتی منطقه‌ای کمک کنند.»[۱٦] در این وضعیت، تسلیحات نظامی کوچک مشمول همان کنترل‌های صادراتی قرار می‌گیرند که بر تسلیحات متعارفی مثل تانک‌ها و جنگنده‌ها اعمال می‌شود. دولت‌های اروپایی، جدا از پرداختن به موضوع کنترل تسلیحات سبک و کوچک به عنوان یک مسئلهٔ امنیتی، به اقدامات و تدابیری دست زده‌اند که با قاچاق غیرقانونی تسلیحات متعارف مقابله کنند و کمک‌های فنی را در اختیار دولت‌هایی قرار دهند که در مبارزه با انباشت و اشاعهٔ بی‌ثبات‌ساز تسلیحات سبک و کوچک، خواستار چنین کمک‌هایی بودند.[۱۷]

نکتهٔ مهم در اینجا این است که تقریباً در سراسر دههٔ گذشته، کشورهای اروپایی و مخصوصاً اعضای اتحادیه اروپا به سطح بی‌سابقه‌ای از همکاری در زمینهٔ کنترل تسلیحات دست‌یافته‌اند. این قسمت به بررسی این روند می‌پردازد و نشان می‌دهد چگونه دولت‌های اروپایی از هماهنگ‌سازی سیاست‌های کنترل تسلیحات به سمت همگرایی این سیاست‌ها حرکت کرده‌اند.

از هماهنگ‌سازی سیاست‌های کنترل تسلیحات... ریشه‌های همکاری در زمینهٔ کنترل تسلیحات میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را می توان به سال ۱۹٦۹ و ایجاد همکاری سیاسی اروپا بازگرداند. اجلاس‌های منظم وزرای خارجهٔ اعضای جامعه اروپا محلّی را فراهم نمود که در آن، هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی به هدف ارتقای برداشت دسته‌جمعی از منافع کشورهای اروپای غربی صورت می‌گرفت. گاهی اوقات، چنین هماهنگ‌سازی‌ای، سیاست‌های امنیتی و کنترل صدور تسلیحات را نیز در بر می‌گرفت. نمونهٔ بارز این امر تحریم‌های تسلیحاتی جامعهٔ اروپا علیه لیبی و سوریه در سال ۱۹۸۵ و آفریقای جنوبی در سال ۱۹۸٦ می‌باشد اما، اجرای «همکاری سیاسی اروپا» از سوی دولت‌های عضو، عمدتاً محدود باقی ماند چرا که دولت‌های عضو آن، کنترل ملیِ انحصاری خود بر تجارت تسلیحاتی‌شان را حفظ کردند.[۱۸] تغییر در این رویکرد با وقوع جنگ

اول خلیج فارس و پایان جنگ سرد صورت گرفت. چند کشور اروپایی که در دههٔ ۱۹۸۰ در مسلح‌کردن عراق نقش داشتند با بی‌ثباتی منطقه‌ای در خلیج‌فارس روبرو شدند که خود ناخواسته در آن دخیل بودند. این منازعه همچنین نارسایی‌های «نظام کنترل مشترک با اتکا به سیاست‌های منحصراً ملی» را به اثبات رسانید. برای مثال، عَدَم صدور کالا به عراق از سوی برخی از اعضای جامعه اروپا به دلایل امنیت بین‌المللی، با توجه به رویه‌های صادراتیِ سایر اعضای جامعه اروپا هیچ تأثیر عملی در پی نداشت.[۱۹]

اعضای جامعه اروپا در برابر این نارسایی واکنش نشان دادند و در سال ۱۹۹۱ یک گروه کاری موقت را که به COARM معروف بود، تشکیل دادند تا در مورد فهرست موازین و معیارهای مشترک صادرات تسلیحات با هم مذاکره نمایند. این معیارها که در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲، شورای اروپا در لوکزامبورگ ولیسبون، تصویب نمود، مبنای تقویت همکاری در زمینهٔ کنترل تسلیحات متعارف را فراهم کرد. پایان جنگ سرد نیز نقش کاتالیزور را برای تحولات در سطوح ملی ایفا نمود برای مثال، ایتالیا قانون صدور تسلیحات خود را موردبازنگری قرار داد و به منظور تشدید کنترل‌ها در زمینهٔ صادرات، واردات و انتقال تجهیزات نظامی در سال ۱۹۹۰ قانون جدیدی تصویب کرد.[۲۰] همین‌طور بلژیک نیز در سال ۱۹۹۱ قانون جدیدی در مورد کنترل تسلیحات وضع نمود[۲۱] و سوئد نیز در سال ۱۹۹۲ همین اقدام را انجام داد.

در عین حال، دولت‌های اروپایی به تضعیف سیاست‌های صادراتی یکدیگر ادامه دادند. برای مثال، معیارهای لوکزامبورگ ولیسبون در اغلب مواقع در پایتخت‌های اروپایی به نحوی متفاوت تفسیر می‌گردید از یک سو پرتقال و ایتالیا در اوایل دهه ۱۹۹۰ به رأی خود تحریم‌های تسلیحاتی علیه اندونزی اعمال می‌کردند و از سوی دیگر آلمان، بریتانیا و هلند به صادرات خود ادامه می‌دادند. همین‌طور، برخی از دولت‌های عضو به آفریقای جنوب صحرا تسلیحات صادر می‌کردند، حال آنکه برخی دیگر، جوازنامه‌های صادرات را با توجیه تأثیرات نامطلوب صادرات تسلیحات در منطقه رد می‌کردند.[۲۳] برای مقابله با این سیاست‌های ملی متعارض، در سال ۱۹۹٤ حوزهٔ اختیاراتِ COARM به جستجوی راه‌های احتمالی در زمینهٔ هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملیِ صدور تسلیحات گسترش یافت.[۲٤] در سال ۱۹۹۷ دولت بریتانیا رهنمودهای ملی جدیدی برای ادارهٔ امور صادرات تسلیحات بریتانیا تصویب نمود. این رهنمودها به مبنای ابتکار عمل مشترک فرانسه و بریتانیا در اتحادیه اروپا برای تلاش در جهت تقویت کنترل مشترک بر صدور تسلیحات، مبدل گردید.

... **به سوی همکاری در زمینه سیاست‌های کنترل تسلیحات** پس از چندین ماه مذاکرات دولت‌ها در مورد ابتکار مشترک فرانسه و بریتانیا، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در ژوئن ۱۹۹۸ شالودهٔ رژیم کنترل تسلیحات اتحادیه اروپا را به تصویب رساندند؛ دستورالعمل اتحادیه اروپا در زمینهٔ صادرات تسلیحات. این دستورالعمل معیارهای مشترکی در زمینه صادرات تسلیحات مقرّر می‌کند که دولت‌های عضو، مورد به مورد، اعطا یا ردّ

مجوزهای صادرات تسلیحات را بررسی خواهند کرد. به منظور بهبود توافقات مشترک در زمینهٔ تفسیر این معیارها، این دستورالعمل قیود قابل اجرا برای اطلاعیه‌های رد و سازوکارهای مشورتی در مورد مجوزهای صادرات تسلیحات میان دولت‌های عضو را نیز گنجانده است.

بعلاوه، دستورالعمل اتحادیه اروپا دولت‌های عضو را ملزم می‌سازد گزارش‌های سالانه‌ای در مورد صادرات تسلیحاتی خود، به شورای اتحادیه اروپا ارایه دهند که این گزارش‌ها مبنای گزارش سالانهٔ شورای اروپا را شکل می‌دهند. بنابراین، دولت‌های شرکت‌کننده موافقت کردند بیشتر از گذشته در زمینهٔ صادرات تسلیحات در برابر یکدیگر، پاسخگو و شفاف عمل کنند. در سال ۱۹۹۹، شورای اتحادیه اروپا بر اساس دستور العمل اتحادیه اروپا گزارش تثبیت شده در مورد صادرات تسلیحات را منتشر نمود و بدین‌سان شفافیت دولت‌ها در زمینه صادرات تسلیحات اروپایی فوق‌العاده بهبود یافت.

دولت‌های اروپایی، با توجه به تجربیات مثبتی که در اجرای این دستورالعمل اتحادیه اروپا دارند تمایل بیشتری پیدا کرده‌اند که به طیف وسیع‌تری از موضوعات کنترل تسلیحات متعارف و تسلیحات سبک و کوچک بپردازند. مسئلهٔ کنترل دلالهای تسلیحات (و به عبارت بهتر، کنترل‌ها بر واسطه‌گران در نقل و انتقال تسلیحات که فروشندگان و خریداران را به هم می‌رسانند، در زمینه انتقال تسلیحات مذاکره می‌کنند و به نحوی دیگر انتقال تسلیحات را تسهیل می‌نمایند) از نمونه‌های بارز این رویداد است. دلالهای بی‌وجدان نقش کلیدی در قاچاق غیر قانونی تسلیحات ایفا می‌کنند.[۲۵] در این زمینه تعداد بیشتری از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به کشورهایی پیوستند که پیش از این، مقررات خاصی در مورد کنترل فعالیت‌های واسطه‌گری تسلیحات در قلمرو خود، وضع کرده بودند. این تحول با تصویب «رهنمودهای اتحادیه اروپا در مورد کنترل واسطه‌گری تسلیحات» در سال ۲۰۰۱ تکمیل شد و «موضع مشترک اتحادیه اروپا در مورد واسطه‌گری تسلیحات» در سال ۲۰۰۳ نیز آن را تقویت و تثبیت نمود. به موجب این «موضعِ مشترک»، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا خود را متعهد می‌ساختند مجوز معاملات تسلیحاتی صادر کنند که در قلمروشان صورت می‌گیرد و مورد به مورد و نیز بر اساس معیارهای مندرج در «دستور العمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات»، در زمینهٔ اعطا یا رد مجوزهای واسطه‌گری تصمیم بگیرند.[۳۶]

رژیم فعلی کنترل تسلیحات متعارف در اتحادیه اروپا، که تسلیحات نظامی کوچک و سبک را نیز در بر می‌گیرد، بر اساس کنترل‌هایی است که دولت‌های عضو در سطح ملی وضع کرده‌اند و در این زمینه ابزارهایی برای اجرای سیاست‌ها به کار گرفته شده است که دولت‌ها طی دههٔ گذشته، بالاتفاق در مورد آن توافق کردند. این رژیم، بسیار بیشتر از دوران جنگ سرد، همکاری میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را در نظر می‌گیرد. اما اگر تصور کنیم گسترش مداوم همکاری دولتی در زمینه کنترل تسلیحات امری واضح و قطعی می‌باشد، سخت

در اشتباهیم. بلکه باید گفت رژیم فعلی کنترل تسلیحات در اتحادیه اروپا حاصل مذاکرات سیاسی فشرده بین دولت‌ها و بین دولت‌ها و گروه‌های حمایتی غیردولتی می‌باشد. این مسائل در بخش بعدی این فصل مورد کندوکاو قرار می‌گیرند.

ائتلاف‌های سیاست‌گذاری و حمایت غیردولتی

همان‌گونه که در قسمت‌های قبلی نیز بحث شد، رژیم اروپایی کنترل تسلیحات در شرایطی شکل گرفت که منافع امنیتی بعد از سقوط دیوار برلین در حال دگرگونی بود، کشورهای اروپایی به دنبال جنگ اول خلیج فارس، درس‌هایی در زمینهٔ کنترل صدور تسلیحات آموختند و از طرفی هم منازعات خشونت‌باری که تلفات عظیم انسانی در جهان در حال توسعه به بار می‌آورد گسترش یافت. در عین حال، دولت‌های اروپایی پذیرفتند همکاری بیشتر در مورد سیاست‌های صدور تسلیحات، امری مطلوب است امّا در مورد اینکه چنین همکاری‌ای چقدر باید باشد منافع بسیار متفاوتی داشتند. همانگونه که در گزارشی از یک مرکز پژوهشی غیردولتی در سال ۱۹۹۲ نیز استدلال شده است:

در سطح جامعه اروپا برداشت‌ها بسیار متفاوت هستند و این امر، توافق بر سر یک سیاست واحد را دشوار می‌سازد. فرانسه، یک دیدگاه تدافعی برمبنای استقلال ملی و توانمندی، هسته‌ای مستقل را بیان می‌کند. این امر، مستلزم خود کفایی در زمینهٔ تولید تسلیحات و فروش آنها به منظور بقای صنعت وسیع نظامی می‌باشد. بریتانیا همیشه بهره‌مندی سیاسی مثبتی در زمینهٔ انتقال تسلیحات به خود دیده است و آن را ابزاری برای ارتقای امنیت متحدان غیر اروپایی خود در مستعمرات ماورای بحار می‌داند. بلژیک، دانمارک، آلمان، ایتالیا و هلند خود را از موضع «استفاده از صدور تسلیحات به عنوان ابزار سیاست خارجی»، دور نگاه داشته‌اند یا علناً موضع خویشتندارانه‌ای اتخاذ کرده‌اند. ایرلند و لوکزامبورگ در رتبه‌های آخر کشورهای اروپایی فروشندهٔ تسلیحات قرار دارند چرا که هیچ علاقهٔ آشکاری به تولید یا صدور تسلیحات ندارند.[۲۷]

این بدان معنا بود که، گرچه دولت‌ها در مورد معیارهای لوکزامبورگ ولیسبون به عنوان مبنای همکاری بیشتر، به توافق رسیدند اما هیچ اجماع نظر فوری در مورد ارتقای بیشتر چنین همکاری‌هایی صورت نگرفت. به ویژه اینکه، فرانسه و بریتانیا با اتخاذ تدابیری مبنی بر تشدید اقدامات چند جانبه در مورد کنترل تسلیحات، مخالفت کردند و مخصوصاً اگر این تدابیر، محدودیت‌هایی بر انعطاف ملی آنها در زمینهٔ تصمیمات مربوط به صدور تسلیحات، اعمال می‌کردند مخالفت این دو کشور، قاطعانه‌تر بود. یک نمونه از این حمایت در جریان

مذاکرات در زمینهٔ تسلیحات متعارف در سال ۱۹۹٤ صورت گرفت. در این مذاکرات، فرانسه سخت اصرار داشت بندی گنجانده شود که به موجب آن، «تسلیحات متعارف نباید به گونه‌ای تفسیر شود که توانمندی تصمیم‌گیری ملی را محدود سازد»[۲۸] در مقابل، دولت‌هایی از قبیل آلمان، هلند و ایرلند خاطر نشان می‌ساختند که معیارهای لوکزامبورگ و لیسبون و فقدان تفاسیر مشترک، ضعف‌ها و نارسایی‌های چشمگیری برای رژیم تسلیحات اروپا برجای نهاده است. مبنای حمایت آلمان از همکاری بیشتر، این واقعیت بود که مقررات ملی آلمان در زمینهٔ صدور تسلیحات، محدود کننده‌تر از آن مقرراتی بود که در یک سطح چند جانبه بر سر آن توافق شده بود. بر این اساس، مقامات آلمانی به موجب قانون ملی خود، ملزم بودند در صورتی که احتمال برود تسلیحات جنگی در یک اقدام مُخلّ صلح و مخصوصاً تجاوز نظامی به کارگرفته شود یا اگر اعطای مجوز صادرات تسلیحات با تعهدات آلمان به حقوق بین‌الملل مغایرات داشته باشد، از صدور مجوزها در زمینهٔ صادرات این تسلیحات خودداری کنند.[۲۹] تصریح به چنین معیارهای الزام‌آور قانونی که رهنمودهای سیاسی ملی در زمینهٔ صادرات نیز مکمل آن بود، بیشتر از سایر دولت‌های اروپایی بود. بنابراین، پشتیبانی از تصویب استانداردهای مشترک در سطح چند جانبه، برای آلمان و کشورهایی که سیاست‌های محدود کننده بر صادرات تسلیحات در کشور خود اعمال کرده بودند آسانتر از سایر کشورهای عضو بود.[۳۰]

تقاضاها برای همکاری چند جانبهٔ بیشتر در زمینهٔ صادرات تسلیحات باعث اختلاف در منافع کشورهای اروپا شد: از یک سو کشورهایی از قبیل هلند و سوئد بودند که صنایع دفاعی کوچک یا متوسط داشتند و از سوی دیگر کشورهایی که خود را به صورت حامیان روابط بین‌الملل مسالمت‌آمیز نشان می‌دادند. دولت‌هایی که از کنترل سخت‌گیرانه‌تر حمایت می‌کردند رفته رفته در مذاکرات بین‌الدولی از مواضع یکدیگر پشتیبانی کردند، اما با توجه به ساختار تصمیم‌گیری مبتنی بر اتفاق آرا در زمینهٔ سیاست‌های صادرات تسلیحات بر اساس اساسنامهٔ شورای اتحادیه اروپا و مخالفت تعدادی از دولت‌ها با همکاری بیشتر در زمینهٔ کنترل تسلیحات، در نیمهٔ دهه ۱۹۹۰ واضح بود که دولت‌های اروپایی خود را در یک بن‌بست می‌یابند. در این شرایط بود که حمایت غیردولتی به عنوان تحلیل‌گر مهمِ تغییر سیاست، از سال ۱۹۹۵به بعد شکل گرفت.

مبارزه برای تصویب «دستور العمل» اتحادیه اروپا. اگر تغییرات در دوران پس از جنگ سرد باعث گردید، دولت‌ها منافع خود را در تشدید کنترل تسلیحات متعارف بیابند، این امر به توجه مجدّد چندین گروه حمایتی غیردولتی به این موضوع نیز انجامید. مخصوصاً در بریتانیا، تعداد اندکی از گروه‌ها و حامیان غیردولتی کنترل تسلیحات، پایبندی خود برای تلاش در جهت شفافیت و پاسخگویی بیشتر در خصوص صادرات تسلیحات کشورهای اروپایی را اعلام کردند. محور اصلی فعالیت‌های آنها طرح دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات بود که از دلِ بحث‌های میان کارشناسان سیاست‌گذاری غیردولتی در سال‌های ۱۹۹۱ و

۱۹۹۲ بیرون آمد.[۳۱] این دستور العمل، مبتنی بر معیارهای لوکزامبورگ و لیسبون بود، اما سوای این، می‌کوشید تدوین این معیارها را تقویت نماید و از دو جنبهٔ مهم نیز پدیده‌ای مثبت محسوب می‌شد. اولاً این دستورالعمل، تبادل اطلاعات در مورد اقلام صادراتی‌ایی را ارتقا خواهد داد که مجوز آنها را صادر یا رد می‌کنند. برای مثال، دولتی که از صادرات تسلیحات خودداری می‌کند در این مورد، همهٔ سایر دولت‌های عضو را مطلع خواهد ساخت، دولت‌ها با عدم استفاده از این اطلاعات در جهت منافع تجاری خود موافقت خواهند کرد اما اگر بخواهند فعالیت مبادلاتی اساساً یکسانی انجام دهند، با آن دولتی تبادل نظر خواهند کرد که پیشتر از آن، از ارایه مجوز صادرات خودداری کرده است. این موضوع، بحث مداوم و اجماع در میان دولت‌های عضو در مورد چگونگی تفسیر معیارهای مشترک صادرات تسلیحات را تقویت خواهد کرد.

عامل دوم تعهد دولت‌های عضو به ارایه گزارش‌های سالانهٔ ملی در مورد صادرات تسلیحاتی خود به شورای اتحادیه اروپا بود. این گزارش‌ها به نوبهٔ خود، گزارش سالیانهٔ یکپارچه اتحادیه اروپا را تنظیم خواهند کرد. همان گونه که یکی از کارشناسان غیردولتی حامی این دستورالعمل نیز تبیین کرده است، یکی از ضعف‌ها و نارسایی‌های عمده در زمینهٔ کنترل تسلیحات در اروپا فقدان شفافیت می‌باشد. سازوکار گزارش‌دهی بر اساس این دستورالعملِ پیشنهادی، مسئلهٔ محرمانه بودن تجارت تسلیحات را به چالش خواهد کشید. به محض اینکه این دستورالعمل تصویب گردید، توجه گروه‌های غیردولتی حامی کنترل تسلیحات در ابتدا به این نکته معطوف خواهد شد که گزارش سالیانهٔ تلفیقی اتحادیه اروپا را در دسترس عموم قرار دهند. وانگهی، وقتی دولت‌ها ملزم گردند گزارش سالیانهٔ ملی تهیه و تنظیم کنند، حمایت‌ها نیز ممکن است به انتشار این گزارش‌های ملی معطوف شود. این امر باعث خواهد شد نمایندگان سیاسی داخل کشورهای اروپایی، سابقهٔ دولت‌های خود را صدور تسلیحات و نیز التزام آنها بر اساس این دستورالعمل ارزیابی نمایند. به بیان دیگر، گزارش سالیانه تلفیقی اتحادیه اروپا یک عنصر پویا و مهم را در جهت شفافیت بیشتر بنیان خواهد نهاد.[۳۲]

یک بازیگر غیردولتی که از این طرح تهیهٔ دستورالعمل اتحادیه اروپا حمایت می‌کرد یک محفل فکری مستقل در زمینه امور خارجی به نام «جهان امن‌تر»[1] بود که در شهر لندن قرار داشت و همراه سازمان‌های شریک و دانشمندان حقوق بین‌الملل مدلی برای چنین دستورالعملی تهیه کرد. این مدل در می سال ۱۹۹۵ رسماً مطرح شد. مجمع جهان امن‌تر و شرکای آن به یک رشته تلاش‌های حمایتی دست زدند، این تلاش‌ها عبارت بودند از: تدابیر مربوط به افزایش آگاهی‌ها مثل کنفرانس‌های مطبوعاتی در چند کشور اروپایی و جمع‌آوری امضا از عامهٔ مردم. تلاش‌های حمایتی همچنین به پشتیبانی فزاینده از طرح تهیه دستورالعملی میان اعضای

1. Safer world

کلیدی پارلمان‌های ملی انجامید و پارلمان اروپا نیز چندین قانون را از تصویب گذراند که به موجب آن از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا می‌خواست کنترل‌های مشترک در زمینهٔ صدور تسلیحات را تقویت نمایند.[۳۳]

تعداد زیادی از سازمان‌های غیردولتی وجود داشتند که در بریتانیا و سایر کشورهای اروپایی خواهان تهیهٔ دستورالعمل اتحادیه اروپا بودند. در مدت چند ماه بعد از ارایه این ابتکار عمل، شبکه‌ای شامل بیش از ۱۰۰ سازمان غیردولتی اروپایی شکل گرفته بود که از این مبارزه حمایت کرد.[۳٤]

پیامدهای نامطلوب تکثیر تسلیحات، سازمان‌ها و تشکیلاتی بسیج نمود که پیش از این هیچ سابقه‌ای در زمینه حمایت از کنترل تسلیحات نداشتند. این امر، رشد این شبکهٔ حمایتی را بسیار تسهیل کرد. گسترهٔ زیاد موضوعی و جغرافیایی اعضای شبکه، دانش تخصصی در مورد ابعاد خاصی از تجارت تسلیحات و مقررات و رویه‌های متعدد ملی در مورد سیاست‌های کنترل تسلیحات و آن فضای سیاسی را که این سیاست‌ها در چهارچوب آن تدوین می‌شوند، به نحو چشمگیری ارتقا داد.[۳۵] حمایت سازمان‌های بزرگی از قبیل أکسفام[1] و عفو بین‌الملل از ابتکارِ این دستورالعمل، سودمندی خاصی داشت، زیرا این سازمان‌ها در کشورهای متعدد اروپایی، دفاتر ملی دارند و بنابراین می‌توانند مردم حوزه‌های نمایندگی را در جهتِ آن اموری بسیج نمایند که سازمان‌های غیردولتی بریتانیا می‌گفتند هیچ دسترسی‌ای بدان‌ها ندارند.

بنابراین سازمان‌های غیردولتی می‌توانستند با ادغام منابع، گستره و تأثیر بالقوه، اقدام حمایتی خود را فوق‌العاده ارتقاء دهند.

مهم اینکه، «جهان امن» و سازمان‌های شریک آن در مورد ضرورت وضعِ مقررات بیشتر در زمینهٔ کنترل تسلیحات در اروپا با دولت‌ها مستقیماً وارد گفتگو شدند. هدف از این اقدام، شناسایی دولت‌های همدل و بالقوه همدل و تقویت اجماع میان آنها بود تا موقعیت و موضع خودشان را در زمینهٔ اهداف سیاسی مشترک ارتقا بخشند. در نتیجه، این دولت‌ها، از طریق ایجاد اجماع، بهتر می‌توانند سایر دولت‌ها را حولِ آرمان خود گرد آورند. ابزار حمایتی مهم در این خصوص، سازماندهی سمینارها برای گردهم آوردن کارمندان ارشد دولتی و سایر سیاست‌گذارانِ کلیدی از کشورهای همدل بود با این هدف که در مورد ضرورتِ اتخاذ یک سیاست مشترک در مورد کنترلِ صادرات تسلیحات در اروپا بحث کنند. نمایندگان تولیدکنندگان تسلیحات متعارف از کشورهای آلمان، هلند، سوئد، بلژیک و ایرلند در این سمینارها شرکت می‌کردند. این کشورها همگی حمایت خود را از سیاست‌های مشترک و محدودکننده در زمینه صادرات تسلیحات ابراز داشته بودند.

---

1. OXFAM

این سمینارها قطعاً به حمایت عاجل این دولت‌ها از طرح تدوین یک دستورالعمل منتهی نگشت. در واقع، تحقق این دستورالعمل در اغلب اوقات با شک و تردید روبرو می‌شد، زیرا حتی برخی از دولت‌های حامی آن در ابتدا اهداف این دستورالعمل را بسیار بلند پروازانه تلقی کردند، اما این سمینارها برای اولین بار، یک فضای همگانی و آزاد را فراهم کرد تا نه تنها دولت‌ها و بازیگران غیردولتی بلکه خود دولت‌هایی که در عرصه کنترل صادرات تسلیحات منافع مشترکی داشتند، با یکدیگر به طور رسمی بحث و تبادل نظر نمایند. از نظر یک کارشناس غیردولتی شرکت‌کننده در این سمینارها اهمیت این اجلاس‌های غیر رسمی این است که به جای تکرار مواضع دولتی زمینه تفکر آزاد را فراهم می‌آورند.(۳۶) بنابراین طرح‌ها واندیشه‌ها و بحث‌ها را بسیار آسانتر از آنچه در چهارچوب اجلاس اجماع محورانهٔ تسیحات متعارف بوده است، می‌توان مطرح کرد. در نشست‌های «سلاح‌های متعارف»، دولت‌هایی که خواهان تغییر وضع موجود نبودند به آسانی در برابر ابتکار عمل‌ها در حوزهٔ سیاست‌گذاری مانع ایجاد می‌کردند.(۳۷)

همچنین تماس مستقیم با مقامات حکومتی باعث می‌شد حامیان سیاستگذاری در این زمینه، تصویر بهتری از تفکر و مواضع دولت‌ها در مورد کنترل صادرات تسلیحات به دست آورند و علایق موکلان خود را بیان کنند. در مقابل، مقامات دولتی نیز می‌توانستند از دانش فنی و فهم عمیق ابعاد مسائل سیاست‌گذاری مورد بحث که حامیان سیاست‌گذاری، آنها را ارایه می‌کردند بهره‌مند گردند.(۳۸) بعلاوه همکاری با بازیگران غیردولتی باعث می‌گردید دولت‌های طرفدار و همدل به جلب حمایت فراملی از مواضع خودشان بپردازند. این امر در سال ۱۹۹۶ مشهود بود. در این سال، دولت هلند که برای دوره ریاست خود بر اتحادیه اروپایی آماده می‌شد، به طور غیر رسمی، اندیشهٔ طرح‌ریزی برنامه‌ای برای پرداختن به مسئلهٔ قاچاق تسلیحات سبک را مطرح نمود. دولت هلند که تماس‌های خوبی هم با گروه‌های صلح و کنترل تسلیحات داشت، توانست ثابت کند از طرح پیشنهادی‌اش حمایت داخلی و بین‌المللی برخوردار است.(۳۹) این امر موضع هلند را در سراسر اروپا تقویت کرد چرا که این دولت مدعی بود طرح پیشنهادی‌اش از حمایت افکار عمومی اروپا برخوردار است. اما به رغم وجود این ائتلاف سیاست‌گذاری نوظهور میان برخی دولت‌ها و میان دولت‌ها و حامیان غیردولتی و نیز به رغم حرکت به سمت تدوین «دستورالعمل در مورد صادرات تسلیحات»، چندان مشخص نبود که مخالفت دولت‌های فرانسه و بریتانیا با همکاری بیشتر می‌تواند از میان برود، تنها در سال ۱۹۹۷بود که چند تحول صورت گرفت و راه برای پیشرفت به سوی آن دستورالعمل مورد نظر باز شد.

همان‌گونه که اشاره گردید، از نیمه دهه ۱۹۹۰ به بعد آگاهی‌ها در مورد مسائل جدّی ناشی از قاچاق غیرقانونی تسلیحات و تولید و تکثیر تسلیحات سبک و کوچک در سطح بین‌المللی افزایش یافت. دولت هلند از این روند استفاده کرد و در دورهٔ ریاست خود بر اتحادیه اروپا در اوایل سال ۱۹۹۷، پیشنهاد تدوین یک

برنامه مشترک برای پرداختن به مسئلهٔ تولید و تکثیر تسلیحات سبک و کوچک را مطرح نمود. در ابتدا مخالفت سیاسی چشمگیری با این طرح وجود داشت. این مخالفت ناشی از این واقعیت بود که پرداختن به مسئلهٔ تولید و تکثیر تسلیحات سبک و کوچک مستلزم محدودیت و کنترل بیشتر تجارت قانونی این تسلیحات می‌باشد و به نوبه خود، این امر، لاجرم محدودیت‌هایی نیز بر انعطاف ملی در مورد تصمیمات مربوط صدور تسلیحات اعمال خواهد کرد. همان‌گونه که یک صاحب‌نظر نیز اظهار کرد، تعدادی از دولت‌ها حاضر نبودند به برنامه‌ای موافقت نمایند که آشکارا توجه و اهتمام خود را بر محدودسازی انباشت و انتقال قانونی و غیرقانونی تسلیحات متمرکز می‌کرده است.[٤٠] دولت هلند به عنوان یک راه‌حل مرضی‌الطرفین، اهتمام خود را بر برنامه‌ای متمرکز نمود که تنها از انتقال غیر قانونی تسلیحات جلوگیری کند.

این برنامهٔ پیشنهادی با وجود آنکه حیطهٔ توجه آن محدود می‌باشد سرآغاز یک روند همکاری سیاسی منظم میان نهادهای مجری قانون، دولت‌ها و ارکان اتحادیه اروپا خواهد بود. وانگهی، این برنامه همیشه توجه دستور کار شورای اروپا را به مسئلهٔ کنترل تسلیحات متعارف جلب خواهد کرد، از این طریق، حرکت سیاسی به سوی تلاش‌هایی برای همکاری بیشتر در مبارزه با قاچاق تسلیحات را پیش خواهد برد.[٤١] از این رو، تصویب «برنامه اتحادیه اروپا برای مبارزه با قاچاق غیر قانونی تسلیحات» در سال ۱۹۹۷ گام مهمی به سوی تقویت کنترل چند جانبهٔ تسلیحات محسوب می‌شد.

دومین تحول بزرگ به دنبال انتخابات عمومی بریتانیا در سال ۱۹۹۷ صورت گرفت که به پیروزی حزب کارگر انجامید. اعضای کلیدی حزب کارگر، از جمله رابین‌کوک، وزیر خارجه کابینهٔ سایه، هرچند مخالف بودند، اما این بار، به حامیان پروپاقرص کنترل بیشتر تسلیحات درهر دو سطح ملی و چند جانبه مبدل گردید بودند. آنچه در اینجا به بحث ما مربوط می‌شود، نتایج «تحقیق اسکات»[1] است که به تازگی انتشار یافته است تحقیق اسکات در سال ۱۹۹۲ بعداز شکست محاکمه‌های یک شرکت بریتانیایی متّهم به صادرات غیر قانونی تسلیحات به عراق در دهه ۱۹۸۰ انجام گرفته بود. گزارش اسکات توجه سیاستمداران و توده مردم را به «نیاز مبرم به اصلاح قوانین کنترل صدور تسلیحات در بریتانیا» معطوف ساخت.[٤٢]

دولت‌کارگری جدید، به محض اینکه به قدرت رسید «سیاست خارجی اخلاقی» را به عنوان مبنای سیاست خارجی بریتانیا مطرح نمود. اتخاذ این سیاست، تصویب رهنمودهای سیاسی جدید در زمینهٔ صادرات تسلیحاتی بریتانیا را نیز شامل می‌شد. این رهنمودها تعدادی از (اما قطعاً نه همهٔ) توصیه‌های سازمان‌های غیردولتی بریتانیا را نیز پذیرفتند.[٤٣] نکتهٔ مهم اینکه، این «سیاست خارجی اخلاقی» جدید، تعهد بریتانیا به

---

1. Scott Inquiry

تلاش در جهت دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات را نیز در برمی‌گرفت. این موضوع نشان دهندهٔ عدول چشمگیر از موضع دولت محافظه‌کار و دست شستن از مخالفت با تقویت همکاری چند جانبه در مورد سیاست‌های تسلیحاتی بود. این تغییر جهت‌گیری همچنین تغییر بنیادین در منظومهٔ منافع ملی در سطح اروپا را نیز درپی داشت زیرا فرانسه که با کنترل‌های سخت‌تر مخالفت می‌کرد در برابر سه عضو بزرگ اتحادیه اروپا منزوی گردید. مخصوصاً اینکه، اتفاق نظر تلویحی میان فرانسه و بریتانیا در مورد کنارگذاشتن «انتقال قانونی تسلیحات» از دستور کار اتحادیه اروپا، تضعیف شده بود.(۴۴)

برخلاف این پیشینه بود که بریتانیا در ژانویه ۱۹۹۸ ریاست اتحادیه اروپا را برعهده گرفت. این امر، فرصت ارزشمندی در اختیار دولت بریتانیا قرار داد تا با حمایت از دستورالعمل مشترک در زمینه صادرات تسلیحات، نوعی نقش رهبری در مورد کنترل چند جانبه تسلیحات را برعهده بگیرد. وانگهی، امکانات بالقوهٔ دستیابی به یک ابتکار عمل در عرصه سیاست‌گذاری نیز مطلوب به نظر می‌رسید. دولت بریتانیا می‌توانست مطمئن باشد حمایت ائتلاف کشورهایی که سال‌های سال خواستار تقویت سیاست‌های مشترک کنترل تسیحات شده بودند، همراه خود دارد. از لحاظ استراتژیک، ریاست بریتانیا در آغاز کار، موضع فرانسه را تعدیل نمود به طوری که توانست حداقل موافقت ضمنی دولتی را تضمین کند که پیش‌بینی می‌شد مهمترین منبع مخالفت باشد. این امر به ارایه پیش‌نویس مشترک بریتانیا و فرانسه در مورد دستورالعملی منتهی گشت که در ماه‌های بعد طی نشست‌های تسلیحات متعارف در مورد آن بحث و مذاکره شد.(۴۵)

این مذاکرات در پشت درهای بسته صورت گرفت، اما با این وجود، پیش‌نویس‌های متنی که تسلیحات متعارف را تنظیم می‌کرد مرتباً به اطلاع حامیان غیردولتی سیاست‌گذاری می‌رسید، این امر باعث می‌گردید حامیان مذکور، مباحث را به طور دقیق دنبال کنند و موارد خاصی که می‌باید در دستورکار گنجانده شود به اطلاع دولت‌های ملی خود برسانند و آنها را برای انجام خواسته خود تحت فشار قرار دهند. البته، انتقاد علنی سازمان «جهان امن‌تر» از متن پیشنهادی دولت بریتانیا به شکایت این سازمان از وزارت خارجه بریتانیا انجامید. این امر موضع دولت بریتانیا را هم داخل بریتانیا و هم در سطح اتحادیه اروپا تضعیف کرد.(۴۶)

موضوع مهمتر این بود که تصویب دستورالعمل اتحادیه اروپا منوط به شکل‌گیری اجماع‌نظر میان دولت‌های عضو در مورد چگونگی گنجاندن موارد سیاست‌گذاری خاص در آن بود. اختلاف آرا بخصوص میان دولت‌هایی مثل سوئد، بلژیک، ایرلند و هلند از یک سو، و فرانسه از سوی دیگر وجود داشت. از موارد دیگر اختلاف نظر میان اعضای اتحادیه اروپا در این زمینه، چگونگی تنظیم معیارهای حقوق بشر بود که جزئی از این دستورالعمل محسوب می‌شود. دولت‌های سوئد، بلژیک، هلند و ایرلند طرفدار اعمال محدودیت کلّی در صادرات به کشورهای ناقض آشکار حقوق بشر بودند، حال آنکه فرانسه خواستار گنجاندن بندی بود که مجال

بیشتری برای تفسیر ملی باقی می‌گذاشت. فرانسه همچنین با گزارش سالیانهٔ تثبیت شده و علنی اتحادیه اروپ در مورد صادرات تسلیحات و در نتیجه با شفافیت همگانی بیشتر مخالف بود. بالاخره، اجماع از طریق چن سازش توانست حاصل شود. همان‌گونه که یک مقام هلندی نیز تبیین کرد: از «آنجایی که اجماع نظر هر ۵ عضو اتحادیه اروپا لازم و ضروری بود، فرانسه در موضع بسیار قوی‌ای قرار داشت. احساس می‌شد رسیدن ب توافق در مورد یک دستورالعمل اهمیت دارد حتی اگر تعدیل موضع فرانسه را نیز در پی داشته باشد.»(۴۷) وقت دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات سرانجام در ژوئن ۱۹۹۸ به تصویب رسید، تعدادی ا این معیارها آنچه را برآورده نساخت که برخی از دولت‌ها و حامیان غیردولتی انتظار داشتند. اما نکته مهم ای است که دستورالعمل اتحادیه اروپا سازوکاری برای تبادل اطلاعات میان دولت‌ها و نیز تعهد دولت‌های عضو ب ارایه گزارش‌های سالانه ملی به شورای اتحادیه اروپا تعبیه نمود و از این طریق دو مورد از اهداف عمدهٔ حامیا غیردولتی به بخش جدایی‌ناپذیر رژیم جدید کنترل تسلیحات در اتحادیه اروپا مبدّل گشت.

حمایت غیردولتی در مورد کنترل واسطه‌گری تسلیحات. هر چند تصویب دستورالعمل اتحادیه اروپ نشان‌دهنده پیروزی حمایت غیردولتی بود، چند هدف در عرصه سیاست‌گذاری همچنان تحقق نیافته باقی ماند یکی از این اهداف، کنترل بر دلالان تسلیحات بود، آنها واسطه‌گرانی هستند که مقدمات مبادله تسلیحات میا خریداران و فروشندگان را فراهم و به نحوی آن را تسهیل می‌کنند. مبادله تسلیحات به شکل معاملهٔ واسطه‌ا ضرورتاً از آن کشوری آغاز نمی‌شود که دلال‌ها در آن فعالیت می‌کنند. از این‌رو قوانین ملی در مورد صادرا تسلیحات معمولاً قابل اجرا نیستند. دلالان بی‌وجدان برای انتقال غیرقانونی تسلیحات سبک و کوچک ب نیروهای مسلّح و دولت‌های تحت تحریم، بی‌رحمانه از این نقطه ضعف به نفع خود بهره‌برداری کرده‌ا بی‌آنکه خطر مجازات قانونی در کشوری که در آن فعالیت دارند، در کار باشد.(۴۸) از این‌رو حامیان غیردولت سیاست کنترل تسلیحات طرفدار گنجاندن کنترل واسطه‌گری در دستور العمل اتحادیه اروپایی بودند. با ای حال، تا قبل از سال ۱۹۹۸، تنها آلمان، سوئد و هلند مقررات ملی مربوط را داشتند. در مقابل، بقیهٔ ۱۲ دول عضو اتحادیه اروپا، واسطه‌گری تسلیحات را یک مسئلهٔ فرعی محسوب می‌کردند و با تصویب کنترل آ مخالفت می‌کردند.

چندین گزارش تحقیقی از سوی کارشناسان غیردولتی و گروه‌هایی از کارشناسان دولتی که در چهارچو سازمان ملل متحد برای تحقیق در مورد نقض تحریم‌های تسلیحاتی در رابطه با منازعات مسلحانه‌ای از قبی آنگولا تشکیل شده بود، انتشار یافت و به دنبال انتشار این گزارش‌ها، این وضعیت از سال ۱۹۹۹ به بعد رفت رفته تغییر کرد.[۴۹] این گزارش‌ها شواهد موثقی ارایه کردند که نشان می‌داد مبارزه علیه قاچاق غیرقانون تسلیحات مستلزم برقراری کنترل‌های ملی و چند جانبه بر دلالان تسلیحات است. برخلاف این پیشینه، برخی ا

دولت‌ها بیش از پیش حاضر شدند راه‌های گریز فقدان کنترل بر واسطه‌گری تسلیحات را در قوانین ملی خود مسدود کنند. در سال ۲۰۰۱ اتریش اصلاحیه‌هایی در مقررات ملی خود صورت داده بود.

فرانسه، فنلاند و بلژیک نیز در سال‌های ۲۰۰۲و ۲۰۰۳ همین کار را انجام دادند، اما برخی دیگر از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در حال تدوین و تنظیم اصلاحیه‌هایی در مقررات ملی خود بودند.[۵۰] این تحولات در سطح ملی با ظهور برخی دولت‌ها به عنوان طلایه‌داران کنترل واسطه‌گری در سطح چندجانبه کامل گردید و سرانجام به تصویب «رهنمودهای اتحادیه اروپا در مورد واسطه‌گری تسلیحات» در دوره ریاست سوئد بر اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۱، انجامید. اما این رهنمودها به دولت‌های عضو اتحادیه اروپا توصیه می‌کردند کنترل‌های واسطه‌گری را به تصویب برسانند و دولت‌های ملی را آزاد بگذارند تا در مورد اجرا یا عدم اجرای آن تصمیم بگیرند.[۵۱]

حامیان غیردولتی از تصویب رهنمودهای اتحادیه اروپا به عنوان نخستین گام سودمند استقبال کردند. اما به شدت معتقد بودند کنترل‌های واسطه‌گری می‌باید بر اساس استانداردهای بالا و مشترک در همه دولت‌های عضو اتحادیه اروپا مورد توافق قرار گیرد. آن دسته از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا که پیش‌تر از این کنترل واسطه‌گری‌ها را به مورد اجرا درآورده بودند یا در حال تدوین و تنظیم کنترل واسطه‌گری‌ها در سطح ملی بودند بیش از پیش از این استدلال حمایت کردند. نکتهٔ مهم اینکه، این حمایت باعث گردید حرکت دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به سمت ایجاد کنترل مشترک در همه دولت‌های عضو اتحادیه اروپا تشدید شود تا وضعیتی پیش نیاید که فقدان کنترل در یک کشور، کنترل‌های موجود در سایر کشورها را تضعیف نماید. دولت‌های طرفدار هدف ایجاد کنترل‌های مشترک در زمینه واسطه‌گری تسلیحات، در سال ۲۰۰۲ حامیان غیردولتی کنترل تسلیحات را مطلع ساختند که COARM ظرف ماه‌های آینده در مورد ابزارهای کنترل و اسطه‌گری مذاکراتی را انجام خواهد داد. بر پایهٔ این اطلاعات، شبکه‌ای از سازمان‌های غیردولتی اروپایی[۵۲] به طور هماهنگ، دو فعالیت نامه‌نگاری به نمایندگان خود در COARM را انجام دادند. این نامه‌ها از دولت‌ها مصراً می‌خواست کنترل‌های جامعی در زمینهٔ واسطه‌گری به تصویب برسانند و مصوبات آنها نیز برای انطباق با اجلاس‌های COARM در فوریه و می ۲۰۰۳، ارسال گردند.[۵۳] شایان ذکر است که درست برخلاف مذاکرات مربوط به «دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات»، دولت‌ها متن‌های پیش‌نویس «موضعِ مشترک در مورد واسطه‌گری تسلیحات،» را افشا نکردند. با این همه، نمایندگان COARM حاضر بودند به سؤالات حامیان غیردولتی در مورد عملی بودن درج برخی موارد سیاست‌گذاری خاص در «موضع مشترک» پاسخ دهند.[۵۴]

مذاکرات در مورد تسلیحات متعارف بار دیگر اختلافات چشمگیر میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در مورد ارجحیت انتخاب‌های آنها را نشان داد. در مورد مطلوب بودن همکاری در زمینهٔ کنترل واسطه‌گری،

توافق‌نظر وجود داشت، اما در مورد تعدادی از موارد سیاسی خاص که می‌بایـد در موضـع مـشترک درج شو دولت‌های عضو با هم اختلاف‌نظر داشتند.

یکی از مسائل، اعمال کنترل در مورد فعالیت‌های واسطه‌گران اروپایی تسلیحات بود کـه از خـارج فعالیت داشتند. چنین کنترل‌های فرا سرزمینی مورد حمایت سازمان‌های غیردولتی کـشورهای بلژیـک، سـوئد و فنلاند قرار گرفتند. همه این کشورها قبل از این ناگزیر بودند یا میخواستند در قانون ملی خود کنترل‌های فرا سـرزمینی داشته باشند، اما کشورهای دیگر با چنین کنترلهایی مخالفت می‌کردند. مخالفت آنها تا اندازه‌ای به خاطر این بو که نگران بودند چنین کنترل‌هایی بارهای سنگین و نامعقول اداری بر دوش نهادهای ملی اعطای مجوز و صنایع دفاعی خواهند گذاشت و از طرفی اجرای چنین کنترل‌هایی نیز فوق‌العاده دشوار می‌باشد.[۵۵] مسئله دیگر مـور اختلاف، تحمیل تعهد انجام امور ثبت برای دلالان اسلحه بود. برای مثال، فرانسه و بلژیک از این طرح حمایـت می‌کردند چرا که هر دو کشور می‌خواستند هر کس که در کار تجارت مواد نظامی فعالیت دارد، از جملـه دلالا و واسطه‌گران، باید پیشتر از دول مجوز دریافت کنند. اما بـسیاری از دولـت‌هـای دیگـر، بـا چنین خواسـته‌ای مخالفت می‌کردند چرا که نگران بودند بارهای سنگین اداری را تحمیل کند و بـا رویـه‌هـای ملـی نیـز مغـایرت داشته باشد.[۵۶]

به رغم این اختلاف نظرها، دولت‌ها سرانجام موفق شدند در ژوئن ۲۰۰۳ بـرای تـصویب «موضـع مـشترک اتحادیه اروپا درمورد واسطه‌گری تسلیحات» به یک سازش دست یابند. همه دولـت‌هـای عـضو اتحادیـه اروپ هم‌اکنون ملزم هستند مجوز فعالیت‌های واسطه‌گرانه‌ای که در قلمرو آنها صورت می‌گیرد صادر نمایند و استفاد از مجوزها برخلاف معیارهای مندرج در «دستورالعمل اتحادیه اروپا در مـورد صـادرات تـسلیحات» را جریمـ کنند. در مقابل، کنترل‌های فراسرزمینی در مورد واسطه‌گری تسلیحات و شرط انجـام امـور ثبتـی بـرای واسـط گران تنها توصیه شده است. بنابراین، دولت‌ها آزاد هستند انتخاب کنند آیا چنین کنترل‌هایی تصویب کنند یا نـه تا آنجا که به حمایت غیردولتی از کنترل‌ها بر واسطه‌گری مربوط شود، تصویب این موضع مـشترک قطعـاً یـک پیروزی والاتری محسوب می‌شود. بر این اساس، حامیان غیردولتی به مدت بـیش از پـنج‌سـال بـود کـه اعـلا می‌کردند کنترل‌ها بر واسطه گری تسلیحات، عنصری ذاتی در مبارزه علیه قاچاق غیرقانونی تسلیحات می‌باشـد این تصور، غلط است که بگوییم حمایت غیر دولت، دولت‌ها را به سمت تصویب کنترل‌های واسطه‌گری سـوق داد، اما شایان ذکر است که حمایت غیردولتی قطعاً تضمین نمود که دولت‌هـا بـه ایـن مـسئله توجـه مـی‌کننـد همچنین به نظر می‌رسد حمایت غیردولتی، تنها برخی از دولت‌هایی را تشویق نمود که بـرای اعـلام موضـع بـ نفع کنترل واسطه‌گری بر اسـاس معیارهـای مـشترک و بـالا در سـطح اتحادیـه اروپـا، بـه نحـوی دیگـر عمـل کرده‌اند.[۵۷]

تأثیر و محدودیت‌های حمایت غیردولتی

همان‌گونه که در بالا اشاره گردید، گروه‌های حمایتی غیردولتی طی دههٔ گذشته در مورد کنترل تسلیحات متعارف در اروپا دسترسی بی‌سابقه‌ای به سیاست‌گذاری دولتی پیدا کرده‌اند. در حال حاضر به طور منظم سمینارهایی میان نمایندگان دولت‌ها و گروه‌های غیردولتی برای بحث در خصوص شیوه‌های ارتقای کارآمدی رژیم کنترل تسلیحات اروپا برگزار می‌شود یا در بسیاری از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا تمایل به رایزنی با حامیان غیردولتی در مورد تغییرات سیاست‌گذاری در سطح ملی وجود دارد. این تحولات برجستگی گروه‌های غیردولتی را در این زمینه نشان می‌دهد. افزایش مشارکت حامیان غیردولتی در بحث‌های سیاست‌گذاری‌های دولتی درمورد کنترل تسلیحات، تغییر در برداشت دولت‌ها را به وضوح نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد دولت‌ها نه تنها حاضرند به دغدغه‌ها و اندیشه‌های حامیان غیردولتی گوش فرا دهند بلکه این حمایت‌ها را کمکی ارزشمند به تشخیص راه‌های مناسبِ تقویت تمهیدات و تدابیر مربوط به کنترل تسلیحات نیز می‌دانند. اگر این امر نشان می‌دهد در روابط بین دولت‌ها و حامیان غیردولتی حیطه کنترل تسلیحات متعارف نوعی تغییر به وجود آمده است، پس تأثیر حمایتِ غیردولتی بر سیر تکاملی رژیم تسلیحات در اروپا چه بوده است؟

تأثیر حمایت غیردولتی. یکی از خدمات ویژهٔ تشکیلات غیردولتی به این رژیم قطعاً در زمینهٔ ارتقای آگاهی‌های دولت‌ها و توده‌های مردم در مورد ضرورت همکاری بیشتر دولت‌ها در زمینه کنترل تسلیحات و مسائل خاصی از قبیل گسترش تسلیحات سبک و کوچک، قاچاق غیرقانونی تسلیحات و کنترل‌ها بر واسطه‌گری تسلیحات بوده است. این تشکیلات حمایتی غیردولتی، با یافتن متحدینی در دولت‌های طرفدار اهداف سازمان‌های غیردولتی توانست در هر دوسطح ملی و چند جانبه به ایجاد دستور کارهای دولتی فوق‌العاده کمک کند. چنین تحولاتی لزوماً آشکار نبودند. برای مثال، حمایت غیردولتی در زمینهٔ توجه به مسئلهٔ واسطه‌گری تسلیحات در سال ۱۹۹۸ بر اساس "دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات" نتوانسته بود به طور کافی پشتیبانی دولت‌ها را جلب نماید. اما چند سال بعد از این تاریخ، حمایت دولتی از برقراری کنترل‌های مشترک در سطح اتحادیه اروپا شکل گرفت. با این همه، شایان ذکر است که بدون اعمال نفوذمستمر گروه‌های غیردولتی، دولت‌هایی که از هدف تصویب افزایش کنترل‌ها در سطح اتحادیه اروپا حمایت می‌کردند، با مخالفتِ بیشتر دولت‌هایی روبرو شدند که چنین کنترل‌هایی را غیر ضروری و بی‌مورد تلقی می‌کردند.

گذشته از این نقش بارز گروه‌های غیردولتی در ارائهٔ دستور کار، این گروه‌ها به عنوان کاتالیزورهای ظهور ائتلاف‌های سیاست‌گذاری دولتی نقش مهمی داشتند. به نظر می‌رسد سمینارها و میزگردهایی که کارشناسان غیردولتی از نیمه دهه ۱۹۹۰ به بعد به کمک دولت‌های هم‌رأی خود برگزار می‌کردند که به تسهیل شناسایی اهداف مشترک میان این دولت‌ها کمک شایانی کرده و در تمایل آنها به پیگیری مشترک این اهداف در سطح

اتحادیه اروپا مؤثر بوده است. وانگهی در رابطه با مبارزه در مورد تدوین یک دستورالعمل اروپایی نیز، نقش سازمان‌های غیردولتی در فراهم‌کردن زمینهٔ ابتکار عمل دولت کارگری جدید بریتانیا در دورهٔ ریاست‌اش بر اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۸ تعیین کننده بود. دولت کارگری متحدانی در میان رهبران ارشد حزب مخالف پیدا کرد و در نتیجه، اگر حزب کارگر در انتخابات عمومی بریتانیا پیروز می‌شد، رابطه نزدیک سازمان‌های غیردولتی و مقامات حزب کارگر امکان تدوین یک طرح مترقیانه در مورد یک دستورالعمل را فراهم می‌کرد. از این رو یک کارشناس غیردولتی که در این خصوص دخالت داشت، معتقد بود کاری که پیشتر از این در زمینهٔ تدوین یک طرح سیاست‌گذاری انجام گرفته بود باعث گردید وقتی دولت جدید به قدرت می‌رسد، در موضعی قرار گیرد که به سرعت با یک دستور کار جدید حرکت نماید. اگر این طرح نیز وجود نمی‌داشت، من فکر می‌کنم دولت جدید آن دستورالعمل را در دوره ریاست بریتانیا برای اتحادیه اروپا مطرح می‌کرد.[۵۸]

بعلاوه، نقش و دخالت اولیهٔ حامیان غیردولتی در طرحی که برای تدوین دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات تنظیم شده بود، باعث گردید این حامیان به خوبی بتوانند دولت‌ها را متقاعد سازند که همکاری بیشتر میان دولت‌ها باید بر فرایندهای پویا مبتنی باشد. این بینش استراتژیک در سازوکار تبادل اطلاعات بر اساس دستورالعمل اتحادیه اروپا و نیز در پایبندی به تنظیم گزارش‌های سالیانهٔ ملی درزمینهٔ صادرات تسلیحات و ارایهٔ آنها به شورای اتحادیه اروپا تجلّی یافته است. وانگهی، هدف حامیان در استفاده از شرط ارایهٔ گزارش به عنوان اولین گام برای گشودن اسرار مربوط به صادرات تسلیحات، بیش از پیش تحقق یافته است. به دنبال ارایه ابتکار عمل دولت بریتانیا در زمان ریاست‌اش بر اتحادیه اروپا در سال۱۹۹۹، گزارش سالانهٔ تثبیت شدهٔ اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات، بر اساس دستورالعمل اتحادیه اروپا در دسترس عموم قرار گرفته است. این اقدام، سیگنال مهمی به آن دسته از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا فرستاده است که اطلاعات مربوط به صادرات تسلیحاتی خود را منتشر ساخته بودند. در سال ۲۰۰۳، ۱۲ عضو از اعضای اتحادیه اروپا گزارش‌های ملی خود را منتشر کردند. این امر باعث گردیده است در پارلمان‌های ملی و نیز در پارلمان اروپا بحث‌های منظمی در مورد سیاست دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در زمینه صادرات تسلیحات صورت گیرد و این همان چیزی بود که حامیان غیردولتی انتظار داشتند.

در مجموع، به نظر نمی‌رسد رژیم اروپایی کنترل تسلیحات متعارف در شکل فعلی آن بدون تلاش‌های حامیان غیردولتی شکل گرفته باشد. اما، آیا این گفته، این ادعا را تعدیل می‌کند که نوعی تغییر و دگرگونی درمرجع سیاستگذاری کنترل تسلیحات به سمت حمایت غیردولتی و در نتیجه، اداره امور سیاست‌های کنترل تسلیحات در اروپا وجود داشته است؟ برای پاسخ‌دادن به این پرسش، نگاه موشکافانه‌تر به محدودیت‌های حمایت غیردولتی، ضروری می‌باشد.

محدودیت‌های حمایت غیردولتی. هرچند حمایت غیردولتی در کمک به شکل‌گیری رژیم فعلی کنترل تسلیحات در اروپا موفق بوده است، باید گفت حامیان و فعالان غیردولتی کنترل تسلیحات نتوانسته‌اند در چند بُعد خاص سیاست‌گذاری، روند سیاسی کافی را ایجاد نمایند. یکی از مسائلی که پیشتر بدان اشاره کردیم تصویب معیار حقوق بشری سخت و محدودکننده در دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات می‌باشد که برخی از دولت‌ها و حامیان غیردولتی از آن طرفداری می‌کردند. حامیان غیردولتی و دولت‌های هم‌رأی با آنها به پایه‌ریزی تبادل اطلاعات چندجانبه براساس این دستورالعمل سخت معتقدند. این امر مستلزم آن است که اگر یک دولت عضو اتحادیه اروپا بخواهد اجازه صدور تسلیحاتی را بدهد که دولت عضو دیگر قبل از این، آن را رد کرده است، دولتی که خواهان صادرات می‌باشد نه تنها با دولتی که مخالف آن صادرات می‌باشد بلکه با تمامی دولت‌های عضو رایزنی خواهد کرد. این تغییر رویکرد از سازوکار مذاکرهٔ دو جانبه که در حال حاضر رایج است به یک سازوکار چندجانبه، شکل‌گیری تفاسیر مشترک و اجرای معیارهای صادراتیِ اتحادیه اروپا را فوق‌العاده تقویت خواهد کرد. این تغییر رویکرد باعث می‌گردد بحث‌هایی درمورد مقصدهایی که می‌باید مجوز صادرات تسلیحات به آنها اعطا گردد در میان همهٔ دولت‌های عضو اتحادیه اروپا صورت گیرد. اما برای مثال، با وجود حمایت هلند از چنین رایزنی و تبادل نظر چندجانبه آشکار است که در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا علاقه‌ای به تغییر سازوکارهای فعلی رایزنی و گفتگو وجود ندارد.(۵۹)

مسئلهٔ دیگری که حمایت غیردولتی تاکنون نتوانسته است به آن بپردازد، تغییر جایگاه دستورالعمل اتحادیه اروپا از شکل فعلی آن به عنوان یک اعلامیه سیاسی به یک سند الزام‌آور حقوقی است که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را ملزم می‌سازد معیارهای صادرات تسلیحات مندرج در دستورالعمل را به عنوان استانداردهای حداقلی در قوانین ملیِ خود لحاظ کنند. از میان همه کشورها، آلمان از این تغییر حمایت کرد این کشور معتقد بود در حال حاضر قوانین ملی درمورد صادرات تسلیحات محدود کننده‌تر از معیارهای مندرج در دستورالعمل اتحادیه اروپا می‌باشد.[٦٠] با این حال، بسیاری ازدولت‌های دیگر اروپایی، آشکارا با چنین حرکتی مخالفت کرده‌اند. همین طور، حمایت دولت‌های اروپایی از خواسته‌های حامیان غیردولتی مبنی بر بررسی بیشتر پارلمان‌ها در مورد صادرات تسلیحات، بسیار ناچیز بوده است. این امر باعث خواهد شد به دنبال درخواست از پارلمان برای صدور رای مشورتی در مورد مناسب‌بودن گزارش پیشنهادی، پارلمان‌های ملی قبل از اعطای مجوز برای صادرات تسلیحات به مقصدهای حساس، گزارش‌هایی از طرف دولت‌های خود دریافت نمایند. به غیر از سوئد که تنها دولت عضو اتحادیه اروپاست که در قالب چنین سیستمی عمل می‌کند، هیچ دولتی نیست که حاضر باشد این گزارش‌ها و اطلاعیه‌های پارلمانی را ارایه دهد.

این نقطه ضعف‌ها نشان می‌دهد حتی وقتی هم حامیان غیردولتی، متحدینی در دولت‌های هم‌رأی خود برای تغییرات در سیاست بیابند، نمی‌توان گفت که این امر به تحقق تغییرات مورد نظرشان خواهد انجامید. بعلاوه بسیاری از مسائل وجود دارد که حمایت غیردولتی در مورد آنها حتی نتوانسته است متحدانی در میان دولت‌ها بیابد یکی از این مسائل، اعمال کنترل‌های سخت یا ممنوعیت اعطای مجوز در مورد تولید سیستم‌های تسلیحاتی اروپایی با مجوّز کشورهای خارجی می‌باشد. مسئله دیگر، اعمال کنترل‌های سخت بر صادرات مجدد تسلیحاتی است که در اصل یکی از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا آن را صادر کرده است.[۶۱] برخی از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا مقررات ملی در این زمینه را به تصویب رسانده‌اند، اما تا کنون هیچ دولتی به عنوان پیشگامِ ترویج و پیشبرد تغییرات سیاست‌گذاری در مورد این مسائل در سطح اتحادیه اروپا خود را نشان نداده است. مسئلهٔ دیگر، کنترل فعالیت‌های مرتبط با واسطه‌گری و دلال‌بازی می‌باشد. حامیان غیردولتی اصرار می‌کنند که اگر دولت‌ها می‌خواهند به نحو مؤثری از قاچاق غیرقانونی تسلیحات جلوگیری کنند، نه تنها بر اشخاصی که طی مبادلات تسلیحات، فروشنده و خریدار را به هم می‌رسانند، بلکه بر افرادی هم که فعالیت‌هایی از قبیل حمل و نقل و تأمین مالی این مبادلات را سازماندهی می‌کنند کنترل‌هایی اعمال نمایند.[۶۲] با این همه حمایت غیردولتی نه تنها نتوانست ائتلاف دولتی را برای ایجاد تغییر سیاست در سطح اتحادیه اروپا بسیج کند بلکه از متقاعد ساختن تک‌تک دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به تصویب کنترل‌های جامع در مورد فعالیت‌های مربوط به واسطه‌گری درسطح ملی، عاجز ماند.

خلاصه، وجود حمایت غیردولتی فی‌نفسه یا حتی با همراهی دولت‌های هم‌رأی، برای تحقق تغییر سیاست مسلّماً کافی نیست. مخصوصاً در جایی که پذیرش همگانی ضرورت اعمال کنترل در برخی از حوزه‌های تجارت تسلیحات مطرح نیست بلکه برخی عناصر خاص سیاست‌گذاری مورد نظر می‌باشد.

نتیجه‌گیری

این فصل کوشید نقش حمایت غیردولتی در شکل‌گیری رژیم فعلی کنترل تسلیحات در اروپا را مورد ارزیابی انتقادی قرار دهد و بررسی نماید که آیا این نقش، مدرکی برای ادعای حرکت به سوی ادارهٔ امور سیاست‌های کنترل تسلیحات ارایه می‌دهد یا خیر.

این فصل ابتدا برجستگی روزافزون حمایت غیردولتی در زمینهٔ کنترل تسلیحات و شکل‌گیری مسائل امنیتی «جدید» از قبیل کنترلِ تسلیحات کوچک و سبک را مورد تأکید قرار داد و سپس سیر تحول این پدیده در اروپا از هماهنگی دولتی در مورد کنترل تسلیحات تا همکاریِ بیشتر را دنبال و استدلال کرد این تحول اساساً از تلاش‌های ائتلاف میان برخی از دولت‌ها در زمینهٔ سیاست‌گذاری نشأت می‌گیرد. حامیان غیردولتی نیز ظهور و

شکل‌گیری چنین ائتلاف‌هایی را تسهیل و تقویت کردند. وانگهی، حمایت غیردولتی در بسیج حمایت سیاسی از تصویب «دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد صادرات تسلیحات» نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا نمود. همکاری نزدیک با دولت‌های هم‌رأی باعث گردید حامیان غیردولتی نقش سازنده و مهمی در شکل‌گیری این رژیم داشته باشند و دولت‌ها را متقاعد سازند که سازوکارهای تبادل اطلاعات و گزارش‌دهی سالانه که در دستورالعمل اتحادیه اروپا گنجانده شده است، امری مطلوب می‌باشد. وانگهی حمایت غیردولتی موفق شد دولت‌ها را تشویق کند به مسائل کنترلِ تسلیحات و کنترل واسطه‌گری توجه و کنترل‌های مشترکی در سطح اتحادیه اروپا پایه‌ریزی نمایند. بنابراین، حمایت غیردولتی مسلّماً کمک عظیمی به شکل‌گیری رژیم تسلیحات در اروپا نمود.

با این همه، ضعف حامیان غیردولتی در ائتلاف با دولت‌های هم‌رأی برای رسیدن به تغییر در سیاست در حوزه‌های خاص یا حتی تقویت تکوین ائتلاف‌های دولتی در حوزه‌های دیگر، آشکارا نشان می‌دهد محدودیت‌هایی بر سرِ حمایت غیردولتی وجود دارد. خلاصه هرچند حمایت غبردولتی به عنوان موتور محرکهٔ تغییر سیاست، نقش مهمی ایفا کرد و سهم مهمی در شکل‌گیری سیاست‌های جدید داشت، ولی بدون حمایت دولتی نتوانست تغییرات در سیاست‌های خاص را تحقق بخشد. به همین علت است که بحث‌های مربوط به چرخش در عرصهٔ مرجع سیاست‌گذاری به سمت حامیان غیردولتی و در نتیجه به سمت ادارهٔ امور سیاست‌های کنترل تسلیحات، محدودیت‌های خود را عیان می‌سازند.

تهدیدات و بازیگران جدید در ادارهٔ امور امنیتی: پیشرفت‌ها، مشکلات، راه‌حل‌ها

تألیف: الکه کراهمان **ترجمه: خدیجه حیدری**

مقدمه

در دوره پس از جنگ سرد دو پیشرفت برای امنیت بین‌المللی بسیار مهم بودند: ظهور تهدیدات جدید همچون جنگ‌های قومی، تروریسم، جرائم فراملی، اچ ای وی / ایدز و تسلیحات کوچک و گسترش بازیگران غیردولتی همچون سازمانهای غیردولتی، شرکت‌های چندملیتی، کمپانی‌های امنیتی خصوصی و رژیم‌های بین‌المللی برای فراهم آوردن امنیت انسانی، ملی و بین‌المللی. هدف این کتاب کشف رابطه بین این دو گرایش است. بویژه، پرسش‌هایی نیز مطرح کرده است همچون: ماهیت تهدیدات امنیتی جدید چیست؟ تا چه میزان دولتها مایل یا قادر به شناسایی آنها نیستند؟ آیا بازیگران غیردولتی بیشتر مناسب برخورد با تهدیدات امنیتی غیرسنتی هستند؟ نهایتاً، مزایا و مشکلات گسترش نقش بازیگران خصوصی در ایجاد و اجرای سیاست امنیتی چیست؟

علاوه بر این، کتاب حاضر تلاش کرده است به فهم روابط تغییرپذیر بین دولت و بازیگران غیردولتی در زمینه امنیت کمک کند. آیا دولتها برای تأمین مشروع امنیت از حق انحصاری خود می‌گذرند یا صرفاً بخاطر اهداف خودشان از بازیگران غیردولتی استفاده می‌کنند؟ تا چه میزان سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های خصوصی بازیگران امنیتی ـ مستقل هستند؟ تا چه اندازه بازیگران غیردولتی قادر به تأثیرگذاری در حکومت‌ها هستند؟ این پرسش‌ها به تغییر بنیادی سیاست‌گذاری در هزاره جدید اشاره می‌کنند. عنصر اصلی، در امنیت بین‌المللی دولت‌ها هستند. با این وجود، نه جنگ‌های بین دولتی دغدغه غالب امنیتی زمان ما هستند و نه تأمین

امنیت محدود به سیاست‌ها و اقدامات حکومت‌ها شده است. مطالعات امنیتی باید این تغییرات را منعکس کنند و این کتاب تلاش کرده است در این هدف مشارکت داشته باشد.

هدف نتیجه‌گیری حاضر تکمیل یافته‌های موجود در بخش‌های قبلی و فراهم آوردن پاسخ به سؤالاتی می‌باشد که در بالا مطرح شدند. علاوه بر این، هدف همچنین جای دادن این پاسخ‌ها در دل بافت نظریه تغییر جهت از «حکومت» به «حکمرانی» می‌باشد که در مقدمه این کتاب گفته شد. بویژه، در ادامه گفته می‌شود مدارک و نتایجی که در بخش‌های قبلی آورده شده می‌تواند در رابطه با سه مفهوم درک شوند: ظهور «حکمرانی امنیتی»؛ مشکلات یا «ناکامی در حکمرانی» و نقشی که معیارهای «حکمرانی خوب» می‌تواند در حل این معضلات ایفا کند.

برای حصول اهداف این بخش در سه قسمت ساختاربندی شده است. قسمت اول رابطه بین پیدایش بازیگران و تهدیدات غیردولتی و اشکال جدید همکاری شبکه‌ای در حکمرانی امنیتی را بررسی می‌کند. این قسمت همچنین به مسئله مهم سودمندی بازیگران غیردولتی و تغییر نقش دولت از فراهم کننده مستقیم امنیت به امکان دهنده و کارفرما نیز می‌پردازد. قسمت دوم مطالب را خلاصه‌بندی می‌کند و مشکلات و ناکامی‌های حکمرانی را توضیح می‌دهد که می‌تواند در نتیجه این ساختارهای جدید بوجود آید؛ همچون چالش‌های تروریسم فراملی، شبکه‌های سلاحهای کوچک و جنایی در دولت ـ ملت‌های مقید حاکمیت، نبود پاسخ‌گویی و مسئولیت در میان بازیگران غیردولتی و مشکلات همکاری عمومی ـ خصوصی در حکمرانی امنیتی. نهایتاً، قسمت سوم بحث می‌کند که چگونه عقیده «حکمرانی خوب» می‌تواند در پرداختن به این مشکلات و بهبود حکمرانی امنیتی کنونی کمک کند.

بین حکومت و حکمرانی

در مقدمه این کتاب عنوان شده است که مشارکت رو به افزایش بازیگران خصوصی همچون سازمانهای غیردولتی، همکاریهای فراملی و شرکت‌های امنیتی خصوصی در امنیت جهانی را می‌توان به لحاظ نظری به عنوان تغییر جهت از حکومت به حکمرانی امنیتی تصور کرد.[1] داخل این چارچوب، حکومت و حکمرانی می‌تواند نمونه‌های مطلوبی در هفت بُعد از همکاری سیاسی متمرکز تا پراکنده را بررسی کند که این هفت بعد عبارتند از؛ جغرافیا، نقش، توزیع منابع، منافع، هنجارها، تصمیم‌گیری و اجرای امور سیاسی.

به نظر می‌رسد یافته‌های موجود در بخش‌های قبلی این تغییر جهت را تأیید می‌کنند. با وجود این، آنها عنوان می‌کنند که تغییر از حکومت به حکمرانی فراسوی این هفت بعد نه کامل است و نه متحدالشکل. دولتها در حکمرانی امنیتی موقعیت مرکزی خود را حفظ می‌کنند ولی نه همیشه. دولتها حوزه جغرافیایی رژیم‌های

امنیتی را شکل می‌دهند. آنها وظایف ویژه‌ای به بازیگران غیردولتی محول می‌کنند، در عین حال کارکردهای «اصلی» خود را حفظ می‌کنند. دولت‌ها بودجه سازمانهای غیردولتی را تأمین می‌کنند و شرکت‌های نظامی خصوصی را به کار می‌گمارند و از منافع خود در برابر سازمانهای غیردولتی دفاع می‌کنند. بازیگران دولتی هنجارهای نولیبرالی همچون خصوصی‌سازی و بازاریابی را ترغیب می‌کنند و دولتها همچنان به سلطه خود در تصمیم‌گیری برای سازمانهای چندجانبه ادامه می‌دهند.

اما همانگونه که اکثر نویسندگان این کتاب استدلال کرده‌اند، این امر به خاطر نقش مرکزی دولت‌ها و اقدامات آنها است که بازیگران غیردولتی تهدیدات جدیدی ایجاد می‌کنند و به مهمترین مشارکت کننده در امنیت تبدیل می‌شوند. از این‌رو، میچل کنی[1] در فصل چهارم، تروریسم و قاچاق مواد مخدر فراملی را توضیح می‌دهد که استراتژی‌های دولت برای مقابله با این تهدیدات، به عنوان پاسخی به آنها، توسعه شبکه‌های جنایی پراکنده و نامتمرکز را آسان‌تر کرده است. در بخش ششم، استفان الب[2] اظهار کند دولتها تشخیص و شناسایی دیرهنگام HIV/AIDS به عنوان یک تهدید امنیتی ملی و بین‌المللی ممکن است به شیوع این بیماری کمک کنند. مایک بورن[3] (در فصل ۸) حتی به همدستی مقامات فاسد دولتی در آن و به برخی مقررات دولت‌ها در تکثیر کنونی سلاحهای کوچک و سبک[4] اشاره می‌کند.

به طور خلاصه، سیاست‌های عمومی به طور مستقیم و غیرمستقیم در پیدایش تهدیدات فراملی کنونی نقش داشته‌اند، یا به این خاطر که دولتها در دادن پاسخ‌های مناسب به آنها ناکام بوده‌اند یا اقدامات آنها اصلاحاتی را ترغیب کرده است که برای خلاص شدن از اقتدار و دسترسی دولت طراحی شده‌اند.

دولتها همچنین عاملان اصلی در تحریک ظهور بازیگران غیردولتی به عنوان تأمین کنندگان امنیت جدید بوده‌اند. آنچه از دستور سیاسی جدید نولیبرال اقتباس می‌شود این است که دولتها به منظور تقلیل بوروکراسی دولت، اصلاحات بازار و خصوصی‌سازی برای افزایش مقرون به صرفگی و کارایی، نقش امنیتی را به سازمانهای غیردولتی و شرکتهای خصوصی محول کرده‌اند. لورامی کنراد گرستبویر،[5] نیز در فصل دوم در مورد نقش سازمانهای غیردولتی در صلح‌سازی، نتیجه می‌گیرد دولتها سازمانهای غیردولتی را بخاطر شهرت آنها در بی‌طرفی سیاسی، تخصص و رابطه‌شان با توده مردم بازیگران سودمندی می‌دانند. او از این جهت اظهار نگرانی

1. Michael Kenney
2. Stefan Elbe
3. Mike Bourne
4. SALW
5. Loramy Conradi Gerstbauer

می‌کند که بعضی سازمان‌های غیردولتی در خطر تبدیل به مکانیزم انتقالی دولت‌ها هستند.(۲) چون بسیاری از سازمانهای غیردولتی به خاطر فعالیت‌هایشان کمک‌های مالی دولت‌ها را می‌پذیرند یا حتی وابسته به آن‌ها هستند، دولتها می‌توانند در جایگاه و چگونگی کاربرد این بودجه‌ها تأثیرگذار باشند.

کاری شیهان[1] در فصل هفتم در مورد HIV/AIDS نیز این پیشرفت را مشاهده می‌کند. وی استدلال می‌کند در سال ۲۰۰۱، هفتاد درصد بودجه آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا به مبلغ ۲۸٤ میلیون دلار، برای مقابله با اچ آی وی / ایدز، سل، مالاریا به سازمانهای غیردولتی اختصاص داده شد.(۳) بنابراین، بودجه دولت، شرط مهمی برای کار سازمانهای غیردولتی در زمینه امنیت بین‌المللی می‌باشد. پیامد منفی این است که رقابت افزایش یافته میان سازمانهای غیردولتی در زمینه جلب کمک‌های عمومی تمایل آنها را در انتقاد از دولتهای کمک کننده کاهش می‌دهد. علاوه بر این، شیهان در می‌یابد که برخی سازمانهای غیردولتی می‌توانند وسوسه شوند تا اچ ای وی / ایدز را امنیتی کنند، بدین معنی که آن را تهدید امنیت ملی تلقی کنند تا بتوانند حمایت مالی بدست آورند.

علاوه بر این، دولتها به طور فزاینده‌ای در جستجوی جلب کمک نهادهای خصوصی برای امنیت جهانی هستند. همانطور که کریستوفراسپیرین[2] در فصل سوم اظهار می‌کند، دولتها و سازمان‌های غیردولتی بخاطر حمایت امنیتی و لجستیکی در مداخله‌های بین‌المللی همچون افغانستان و عراق پرسنل نظامی خصوصی اجیر کرده‌اند. مؤلفان دیگر همچون رابرت مندل[3] نیز اظهار می‌کند دولت‌های غربی حتی ممکن است به خدمت گرفتن نیروهای امنیتی خصوصی را در جنگ علیه تروریسم و جرائم فراملی مورد توجه و بررسی قرار دهند.(٤)

شکل دیگر همکاری خصوصی ـ عمومی بحث فصل ششم در مورد پول‌شویی به نوشته النی تسینگو است. او استدلال می‌کند دولتها برای مقابله با پول‌شویی به عنوان بخشی از جنگ علیه جرائم فراملی و تروریسم باید با نهادهای مالی - خصوصی همکاری داشته باشند. وی می‌گوید، گرچه دولتها می‌توانند مقررات ملی و بین‌المللی را تحمیل می‌کنند و نیازهایشان را گزارش دهند، مسئولیت مشترک خصوصی برای تحقق مؤثر و عملکرد این کنترل‌ها خیلی مهم است.

با این وجود، مشارکت عمده دولت‌ها در پیدایش «شبکه‌های تاریک»(۵) میان تروریست‌ها و جنایت بین‌المللی و تغییر جهت دولت‌ها به تأمین کنندگان امنیت خصوصی که بوسیله این نویسندگان بیان شد، منکر این نیست که بازیگران غیردولتی با منافع، اهداف و توانمندیهای خودشان، تا اندازه‌ای عاملان خودمختاری

1. Carrie Sheehan
2. Christopher Spearin
3. Robert Mandel
4. Eleni Tsingou

هستند. بویژه، بخش‌های مربوط به بازیگران غیردولتی عاملان تهدیدات امنیتی تشریح می‌کنند که چگونه بازیگران خصوصی می‌توانند اقتدار دولت را از بین ببرند و کاهش دهند. تحلیل *مایکل کنی* از تروریست و شبکه‌های قاچاق مواد مخدر بیان می‌کند این بازیگران پیوسته ساختارهای داخلی و قوانین عملکردی‌شان را تعدیل می‌کنند تا از کنترل دولت‌ها فرار کنند.[۶] همینطور، *مایک بورن* مشاهده می‌کند قاچاقچیان سلاحهای کوچک از نقاط گریز قانونی و مناطق ضعیف کنترل شده همچون حمل و نقل هوایی و دریایی خصوصی بین‌المللی بهره می‌گیرند. علاوه بر این، کشورها قبل از عبور دادن آنها به مقصد نهایی‌شان از ضعف مقررات و سیستم کنترل بر پایه اقتدار ملی بهره‌برداری می‌کنند.[۷]

این امر نشان‌دهنده آن است که منابع برتر دولت‌ها و اقتدار، ضرورتاً عنصر کافی برای جلوگیری از تهدیدات امنیتی کنونی نیست. گروههای چریکی، تروریست‌ها، شبکه‌های جنایی بین‌المللی و قاچاقچیان سلاح هنر «جنگ نامتقارن» را یاد گرفته‌اند. به دیگر سخن، آنها به دنبال تضعیف دولت هستند نه قدرتمند کردن آن.[۸] آنها به جای رویارویی با دشمن نظامی مقاومت‌ناپذیر، غیرنظامیان را هدف قرار می‌دهند و بجای رویارویی با کنترل دولت‌ها به گوشه‌های امن می‌روند.

علاوه بر این، گرچه سازمانهای غیردولتی می‌توانند از دولتها کمک‌های مالی دریافت کنند، شرکت‌های امنیتی خصوصی می‌توانند بوسیله دولت‌ها بکار گرفته شوند و نهادهای مالی می‌توانند تابع قوانین دولت شوند، مشارکت‌های صورت گرفته در این کتاب نشان داده است بازیگران غیردولتی نیز می‌توانند مشارکت‌های مستقلی در زمینه امنیت داشته باشند. علاوه بر این، هر دوی سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های خصوصی با تخصص ویژه و منابع و همچنین از طریق شبکه‌های رسمی و غیررسمی با مقامات به نوبه خود قادر هستند در دولت‌ها تأثیرگذارند. بدین ترتیب، گرست بویر[۱] اظهار می‌کند کمک مالی دولت برای صلح‌سازی سازمان‌های غیردولتی تنها توجیه گسترش عملکردهای سازمان‌های غیردولتی در این حوزه است. دلیل دیگر، این استدلال است که توسعه سازمان‌های غیردولتی مشخص کرده است مادامی که آنها مسائل مورد مناقشه طولانی‌مدت را مورد توجه قرار ندهند، کمک‌ها بیهوده خواهد بود.[۹] بنابراین صلح‌سازی به «جریان طبیعی»[۱۰] توسعه فعالیت‌های آنها تبدیل گشته است. علاوه بر این گرستبویر دریافت که توسعه سازمان‌های غیردولتی که تأمین کنندگان خدمات به شمار می‌آیند به سمت حمایت حرکت می‌کنند و به دلیل محتوای سیاسی کار صلح‌سازی، در جستجوی اعمال فشار بر دولت‌ها هستند.

در فصل سوم در مورد ظهور رابطه بین سازمان‌های غیردولتی صلح‌ساز و شرکت‌های خصوصی امنیتی، کریستوفر اسپیرین[۲] شواهد بیشتری برای این خودمختاری جدید ارایه می‌دهد. او مشاهده می‌کند، سازمان‌های

1. Gerstbauer

2. Christopher Spearin

غیردولتی که نگران کار با نیروهای نظامی بین‌المللی و ملی هستند یا می‌خواهند در مناطقی کار کنند که دولتها مایل نیستند در آنجا دخالت کنند، به طور فزاینده‌ای از پرسنل امنیتی خصوصی برای ایمنی خود بهره می‌گیرند. گرچه این امر یک سری مسائل بوجود می‌آورد که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت، حمایت خصوصی سازمان‌های غیردولتی را قادر می‌سازد در امور مناقشه برانگیز نسبت به دولتها بسیار مستقل عمل کنند.

کاری شیهان[1] در رابطه با جنگ علیه اچ آی وی / ایدز توضیح می‌دهد سازمان‌های غیردولتی ممکن است با سیاست‌های دولت هماهنگ باشند، البته نه بخاطر تأثیر چشم‌گیر دولتها بلکه به منظور استفاده از آنها. بویژه، وی استدلال می‌کند بیشتر سازمان‌های غیردولتی به این اپیدمی به عنوان تهدیدی علیه امنیت ملی نگاه نمی‌کنند بلکه این دو مسئله را در مباحث‌شان از لحاظ استراتژیکی به دولت آمریکا ربط می‌دهند تا بودجه مالی زیادی بدست آورند. با این وجود، وقتی این بودجه‌ها تأمین شوند اکثر سازمان‌های غیردولتی آمریکایی بجای اینکه آن را در پروژه‌های نیروهای مسلح در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مورد استفاده قرار دهند، در روش‌های سنتی همچون سلامت کودک، سلامت تولید مثل و آموزش‌های اچ آی وی / ایدز بکار می‌برند.

فصل نهم که هولگر آندرز[2] در مورد اقدامات خصوصی برای کنترل تکثیر سلاحهای کوچک و سبک نوشته است، نشان می‌دهد چگونه بازیگران غیردولتی با متوسل شدن به سازمان‌های غیردولتی حامی می‌توانند گاهی به شکل‌گیری سیاست‌های دولت کمک کنند. بویژه او نشان می‌دهد سازمان‌های غیردولتی اروپا قادرند برای طرح‌ریزی قانون هدایت اتحادیه اروپا در مورد صادرات سلاح[3] شامل سلاحهای کوچک و سبک مبارزه‌ای سازماندهی کنند.

آنها با بدست آوردن متحدانی بین دولتهای اروپایی و با فراهم آوردن گزارش کارشناسی و پیش‌نویس برای قانونی که دستورات دولت را تحت تأثیر قرار داد تا حدودی موفق شدند.

به طور خلاصه، شواهد تجربی نشان می‌دهند به‌رغم نابرابریهای موجود در قدرت و توانمندی، دولت و بازیگران غیردولتی به طور فزاینده‌ای در داخل نظام حکمرانی امنیتی‌ایی گرفتار آمده‌اند که هیچ کدام کاملاً مستقل از دیگری نیست و این امر همکاری را بسیار دشوار می‌کند. با این وجود، چون تغییر جهت از دولت به حکمرانی امنیتی پیچیده و متغیر است، همکاری میان دولت و بازیگران غیردولتی بدون دشواری نیست. بخش بعدی توضیح می‌دهد چه نوع چالش‌هایی از بررسی‌هایی که در این کتاب آورده شده است بوجود می‌آید.

---

1. Carrie Sheehan
2. Holger Anders
3. European Union Code of Conduct on Arms Exports

چالش‌ها و مشکلات در حکمرانی امنیتی

در حالی که مشارکت رو به رشد بازیگران خصوصی در حکمرانی امنیتی می‌تواند به کاهش فشارها در منابع دولت‌ها کمک کند، به یک سری مشکلات یا ناکامی‌ها در حکمرانی نیز کمک می‌کند.[11] این بخش توضیح می‌دهد چهارچوب نظری برای تحلیل دولت و حکمرانی که در مقدمه این کتاب آورده شده است می‌تواند در فهم برخی از این مفاهیم کمک کند. بویژه، توضیح می‌دهد که ناکامی در حکمرانی زمانی می‌تواند بوجود آید که تغییر جهت از دولت به حکمرانی در برخی از هفت بُعد تعریف شده ـ جغرافیا، نقش، توزیع منابع، منافع، هنجارها، تصمیم‌گیری، اجرای سیاسی ـ با تغییرات در ابعاد دیگر برابر نباشد. بویژه این امر می‌تواند به دو نوع مشکل منجر شود که عبارتند از: مشکل هنجاری و مشکل ساختاری. مشکل هنجاری زمانی بوجود می‌آید که فرایندهای سیاسی و ساختارها مطابق با هنجارها و باورهای بازیگران دخیل نباشد و مشکل ساختاری از عدم تطابق بین فرایندهای گسترده، منابع، تصمیم‌گیری و تحقق سیاسی در داخل ترتیبات حکمرانی امنیتی نشأت می‌گیرد. بنابراین مشارکت کنندگان در این کتاب چهار ناکامی اصلی در حکمرانی را توصیف می‌کنند که عبارتند از: از دست دادن کنترل دولتی، سیاسی کردن بازیگران غیردولتی، شفافیت و پاسخ‌گویی میان بازیگران خصوصی و همکاری ناکافی بین عاملان عمومی و خصوصی.

از دست دادن کنترل دولتی بویژه به چالش‌هایی اشاره می‌کند که تهدیدات امنیتی فراملی همچون تروریسم بر سیاست امنیت ملی تحمیل می‌کند. این چالش‌ها با حملات ویرانگری که در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به مرکز تجارت جهانی صورت گرفت روشن‌تر شد. همچنین چالش‌های دیگری همچون بیشتر شدن جرائم فراملی، تکثیر سلاحهای کشتار جمعی و شیوع اچ ای وی / ایدز در سرتاسر دهه گذشته را نیز شامل می‌شود. ماهیت فراملی این تهدیدات بدین معنی است که مرزها و نیروهای مسلح ملی به طور فزاینده‌ای برای تأمین امنیت بشری، ملی و بین‌المللی نامناسب هستند. علاوه بر این، آنها پایه‌های نظام امنیتی براساس هنجارهای حاکمیت ملی و حق انحصاری دولت در استفاده مشروع از خشونت را مورد سؤال قرار می‌دهند.

با این وجود، بیشتر دولت‌ها و شهروندان بر این هنجارها صحه می‌گذارند اگر چه آنها ممکن است به سیاست‌های ناکارآمد منجر شود یا ممکن است حتی استنباط دقیقی از حکمرانی امنیتی حاضر در میان نباشد. این امر به تنش بین هنجارهای موجود و سیاست‌ها و محیط امنیتی جاری منتهی می‌شود. همانگونه که مشارکت کنندگان در این کتاب توصیف کرده‌اند، تهدیدات جدید همچون تروریسم، جرائم فراملی، بیماری‌ها و تکثیر سلاح‌های هسته‌ای، بارها از دسترس دولت خارج شده است. تروریست‌های فراملی و شبکه‌های جنایی ساختارهایی می‌پذیرند که از کنترل‌های ملی فرار کنند؛ قاچاقچیان سلاح با هدایت صادراتشان از طریق چندین کشور ردپای‌شان را مخفی می‌کنند و اچ ای وی / ایدز در کنترل مهاجرت‌ها با دوره نهفتگی طولانی که دارد،

ناشناخته بماند و از زیرچشم در رود. در سطح عملی این بدین معنی است که دولتها به طور فزاینده‌ای به جستجوی راه حل‌های مشترک یا با سایر کشورها از طریق نهادهای چندجانبه یا با بازیگران غیردولتی همچون سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های خصوصی و همکاریهای چندملیتی مجبور هستند. در سطح هنجاری، اظهار می‌کند که دولت‌ها باید با متحدالشکل کردن حاکمیت‌شان موافق باشند و تجزیه تأمین مشروع امنیت را بپذیرند.

با این وجود و به رغم پیشرفت‌هایی که به ناسازگاری بین اقدامات سیاست امنیتی جدید و هنجارهای اساسی منجر می‌شود، هنجارهای سنتی خودمختاری ملی و دولت به عنوان تأمین کننده اصلی امنیت باقی می‌مانند. در افکار عمومی، حکومت‌های ملی تصور می‌کنند برای مقابله با تهدیداتی همچون تکثیر سلاحهای هسته‌ای، تروریسم و دغدغه‌های امنیتی مجبورند با سایر دولت‌ها یا بازیگران امنیتی خصوصی به نحو فزاینده‌ای مصالحه و همکاری کنند.

زمانی که دولت‌ها نمی‌توانند از کنترل استراتژی‌ها و پیامدهایی بربیایند که کارگزاران متعدد را در خود می‌گنجاند و فراسوی مرزهای ملی گام برمی‌دارد، نتیجهٔ آن برداشت «ناکامی در حکمرانی» خواهد بود.

بازیگران غیردولتی با مشکلی کاملاً برعکس مواجه هستند. زمانی که بسیاری از بازیگران خصوصی (قدرت) خود را باور کرده‌اند و به عنوان بی‌طرف درک شده‌اند، دخالت و درگیری فزاینده آنها در امنیت به سیاسی شدن آنها کمک می‌کند. از همین‌رو گرست بویر معتقد است در توسعه سازمان‌های غیردولتی که پیشتر موافق با هنجارهای بی‌طرفی و استقلال بوده‌اند با مشکل مواجه گشته‌اند. از یک طرف، این سازمان‌های غیردولتی نیاز رو به افزایش به مشارکت آنها در اقدامات امنیتی را مشاهده می‌کنند، از طرف دیگر، مشارکت‌های سیاسی ستیزه‌جویانه همکاری با نیروهای نظامی و پذیرفتن کمک مالی دولت معروفیت آنها را به عنوان بی‌طرف سیاسی به مخاطره می‌اندازد و می‌تواند کارائی هیئت‌های مأموریتی آنها را تضعیف کند. علاوه بر این، وی استدلال می‌کند نگرانی امنیتی به برخی تحولات در سازمانهای غیردولتی منجر می‌شود تا با توسل به نقش‌های حمایتی دست به اقدامات صریح سیاسی بزنند.[۱۲]

گرچه اسپیرین پیشنهاد می‌کند سازمان‌های غیردولتی می‌توانند با اجیر کردن شرکت‌های امنیتی خصوصی، وابستگی و نیازشان به همکاری با دولتها و نیروهای حافظ صلح بین‌المللی را محدود کنند، این امر تنها تا اندازه‌ای مسئله سیاسی شدن آنها را حل می‌کند. بویژه، اسپیرین استدلال می‌کند شرکت‌های امنیتی خصوصی در بازاری عمل می‌کنند که بوسیله دولت‌ها و برخی کشورها مثل ایالات متحده تنظیم می‌شود و نیازمند اخذ مجوز قراردادهایی با بازیگران خارجی عمومی و خصوصی است. علاوه بر این، شرکت‌های امنیتی خصوصی معمولاً برای چندین کارفرما کار می‌کنند و پرسنل محلی که بکار می‌گمارند می‌توانند به طور غیرمستقیم سازمان‌های غیردولتی را به مناقشاتی که آنها سعی در فرونشاندن آنها دارند وارد کنند.[۱۳] تحلیل شیهان در مورد سازمانهای

غیردولتی در جنگ علیه اچ آی وی / ایدز با نشان دادن چگونگی ترغیب سازمانهای داوطلب خصوصی برای تعامل با استراتژی سیاسی «امنیتی کردن»[1] اچ ای وی / ایدز این یافته‌ها را تکمیل می‌کند. (برای مثال، با طرح پروژه‌هایی در مورد آموزش اچ ای وی / ایدز در نیروهای مسلح برای بدست آوردن کمک مالی).[۱۴] با این وجود، اکثر سازمانهای غیردولتی هم‌زمان در پی حفظ کانون توجه خود بر کل جمعیت هستند. آنچه از این بررسی‌ها پدید می‌آید تصویر بازیگران خصوصی است که وقتی به استخدام دولت در می‌آیند به بازیگران سیاسی تغییر شکل می‌دهند و بدین ترتیب ذات خصوصی ـ بویژه با توجه به مسئولیت عمومی ـ آنها تغییر می‌یابد.

نبود شفافیت و پاسخ‌گویی، مسئله مربوط به بازیگران خصوصی است که درگیر ایجاد و تحقق امنیت هستند. اگر این بازیگران با حمایت یا تأمین سیاست‌های امنیتی، نقش‌های سیاسی را می‌پذیرند، هنجارهای دمکراتیک نشان می‌دهند که آنها باید از نظر عمومی و سیاسی نیز پاسخ‌گو باشند. تغییر جهت از دولت به حکمرانی این انتظارات را مورد چالش قرار می‌دهد زیرا چندپارگی سیاست‌گذاری امنیتی به گسست خطوط شفاف مسئولیت سیاسی «دولت»، به عهده قوه قانونگذاری و مجریه است در «حکمرانی» مابین چندین دولت و بازیگر غیردولتی توزیع می‌شود. وقتی این بازیگران در ایجاد و تحقق سیاست‌های امنیتی با هم همکاری می‌کنند مطرح کردن یک بازیگر به عنوان تنها مسئول پاسخگو به این پیامدها دشوار است.

علاوه بر این، همانطور که گرستبویر، اسپیرین، تسینلگو و آندرز خاطرنشان می‌سازند، دولت‌ها، سازمانهای بین‌المللی، سازمانهای غیردولتی، شرکت‌های نظامی خصوصی و مؤسسات فراملی به لحاظ سنتی مسئول پاسخگویی به مخاطبان متفاوتی بوده‌اند.[۱۵] دولت‌ها پاسخگوی رأی‌دهندگان خود، سازمانهای بین‌المللی پاسخگوی اعضای خود، سازمانهای غیردولتی پاسخگوی کمک کننده‌ها و دریافت کنندگان کمک‌ها یا خدمات آنها و شرکت‌های خصوصی پاسخگوی سهامداران و مشتریان خود هستند. تنها سه مورد اولی در وحله اول مسئول پاسخگویی به کل عموم و فرایندهای دمکراتیک هستند.

با این همه، نبود شفافیت و پاسخ‌گویی به خاطر نبود کارکردهای امنیتی در سازمانهای غیردولتی، شرکت‌های امنیتی خصوصی و تجارتهای فراملی همیشه ناخوشایند نیست. ازاین‌رو، چندین فصل نشان می‌دهد که بعضی دولت‌ها از چندپارگی سیاستگذاری امنیتی برای اجتناب از منازعات عمومی بر سر مداخله‌های بین‌المللی مناقشه برانگیز سود می‌برند. براساس اظهارات گرستبویر، سازمانهای غیردولتی کانال‌های جایگزین را برای تأثیر دولت در مناطقی پیشنهاد می‌کنند که از نظر سیاسی خطرناک هستند و به عنوان منابع دیپلماسی غیررسمی استفاده شده‌اند که دخالت مستقیم در آنها ممکن است از لحاظ سیاسی بحث برانگیز باشد.[۱۶]

---

1. Securitizing

همین طور اظهار کرده‌اند برخی دولت‌ها شرکت‌های امنیتی خصوصی را برای مداخله در مناقشات منطقه‌ای بدون بررسی عمومی به کار می‌گمارند.[۱۷]

نهایتاً، در افزایش همکاری بین دولت‌ها و بازیگران غیردولتی که در حکمرانی امنیتی کار می‌کنند مشکل ساختاری وجود دارد. این ناکامی‌ها در زمینه همکاری می‌تواند با چند پارگی سیاست‌گذاری امنیتی برحسب جغرافیا، نقش و توزیع منابع توضیح داده شود که همواره با تعدیل‌های مناسب تصمیم‌گیری دولت محور و فرایندهای اجرایی به قدر کافی درک نشده است. بویژه، مشکلات همکاری در حکمرانی امنیتی از سه عامل نشأت می‌گیرد. نخست نبود ساختارهای سازمانی رسمی و غیررسمی برای تضمین ارتباط و همکاری کافی میان دولت‌ها سازمانهای بین‌المللی، سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های خصوصی است. از این‌رو، اسپیرین اظهار می‌کند که هم دولت‌ها و هم سازمانهای غیردولتی در پایه‌ریزی ساختارهای همکاری، کُند عمل کرده‌اند. براساس یافته‌های او سازمانهای غیردولتی، به سهم خود، استقلال سازمانی و عملکردی را مقدم بر توسعه سیاست‌های استاندارد شده قرار داده‌اند که همگی با هم به سازمانهای غیردولتی امکان می‌دهد به داخل ساختار متحدالشکل حکمرانی امنیتی کنونی وارد شوند.[۱۸] با این وجود دولت‌ها نیز در نهادینه‌سازی روابط خود با بازیگران غیردولتی همچون سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های امنیتی خصوصی عقب مانده‌اند. تسینگو در بررسی خود در مورد پول‌شویی می‌گوید قانون‌گذاران عالی، آژانس‌های اعمال قانون و بخش بانکداری خصوصی به درک بهتر اهداف و سیاست‌های مبارزه با پول‌شویی و داشتن همکاریهای بسیار نزدیک به منظور توفیق در این امر نیاز دارند.[۱۹]

دومین عامل، تفاوت منافع دولت‌ها، سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های خصوصی است. این تفاوت‌ها بدین معناست که هماهنگی و سازگاری در ایجاد و اجرای سیاست‌های امنیتی نمی‌تواند تصور شود ساختارهای جدید و فرایندهایی نیاز است تا سیاست‌ها را هماهنگ و عدم توافق‌ها را مجدداً بر طرف کند. مثال بارز منافع واگرای بازیگران امنیتی عمومی و خصوصی را می‌توان در بررسی شیهان در مورد امنیتی کردن اچ آی وی / ایدز و تمرکز آژانس‌های دولتی بر پخش بیماری میان پرسنل نظامی مشاهده کرد، حال آنکه سازمانهای غیردولتی به این اپیدمی برحسب هزینه آن برای توسعه و امنیت بشر می‌نگرند.[۲۰] گرست بویر در رابطه با صلح‌سازی بر این عقیده است که بازیگران دولتی (نسبت به سازمان‌های غیردولتی) به تعریف عمل صلح‌سازی در حوزه‌ای محدودتر و در چهارچوب زمانی تمایل دارند. اگر هدف اصلی سیاست خارجی آمریکا حفظ و توسعه منافع است طبیعی است منازعه‌های خاص نسبت به سایر منازعه‌ها توجه بیشتری به خود اختصاص خواهند داد و آن توجه در پی به حداکثر رساندن نتایج قابل عرضه خواهد بود.[۲۱] اسپیرین در نهایت، تفاوت‌ها، اهداف و دغدغه‌های سازمانهای غیردولتی، دولت‌ها و شرکت‌های نظامی خصوصی در صلح‌سازی را بیان می‌کند که از خنثی بودن و بی‌طرفی به مقرون به صرفگی و سود ناشی می‌شود.

نهایتاً، مشکلات همکاری میان دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های خصوصی را فرهنگ‌های سازمانی واگرا وخیم‌تر کرده‌اند. سازمانهای سلسله مراتبی آژانس‌های دولتی، بویژه آنهایی که نظامی هستند، همکاری با ساختارهای سازمانی افقی و انعطافی سازمانهای غیردولتی یا شرکت‌های خصوصی را مشکل می‌دانند. علاوه بر این، در حالیکه نهادهای دولتی و بین دولتی پیش از هر چیز بر کانال‌های رسمی گفتگو تکیه می‌کنند، بازیگران امنیتی خصوصی از شبکه‌های شخصی و غیررسمی برای هماهنگ کردن عملیات‌های خود استفاده می‌کنند.[۲۲] تسینگو دریافت که اقدامات پول‌شویی بخش خصوصی بر ترغیب، همکاری و خود تنظیمی تکیه دارد، حال آنکه آژانس‌های اجرای قانون دولت بر سیاست‌های از بالا به پایین همچون، تعقیب، تنظیم خارجی و عدالت عمومی و تنبیه تأکید دارند.[۲۳] گرستبور با مشاهده تفاوت‌های مقایسه‌ای بین دولت‌ها و سازمانهای غیردولتی صلح‌ساز، از این واهمه دارد که افزایش همکاری بین دولت و نمایندگان غیردولتی ممکن است ویژگی سازمانهای غیردولتی را که به خاطر آن مورد ستایش قرار می‌گیرند، از بین ببرد،[۲٤] همچون روابط نزدیک و غیررسمی آنها با بازیگران محلی.

اگر تغییر ناقص و متغیر از دولت به حکمرانی در سیاستگذاری امنیتی می‌تواند در توضیح مشکلات ساختاری و هنجاری منتج شده کمک کند در پاسخ به این سؤال که چگونه ناکامی‌های حکمرانی ممکن است مورد بررسی قرار گیرند نیز می‌تواند یاری‌رسان باشد. آنچه در ذیل ذکر می‌شود مفهوم «حکمرانی خوب»[۱] را بررسی می‌کند که به عنوان راهنمای اصلی برای ترتیبات حکمرانی عنوان شده که دربردارنده دولت و بازیگران غیردولتی در سطوح ملی، فراملی و بین‌المللی است.

امنیت و حکمرانی خوب

مفاهیم اساسی همچون حکمرانی خوب ابتدا در دهه ۱۹۸۰ در ایالات متحده و بریتانیا در بافت‌های دستور سیاستگذاری جدید نو لیبرال[۲] و مدیریت عمومی جدید[۳] پدیدار گشت. این دستورکارها مقدمات رقابت، محرک‌های عملکرد و بازرسی داخلی در داخل ساختار نامتمرکز و مشتری محور را پیشنهاد کردند تا پاسخ‌گویی، شفافیت و مشارکت جامعه مدنی در بخش‌های عمومی همچون آموزش، بهداشت و حمل و نقل را افزایش دهند.[۲۵] اصولی که به «حکمرانی خوب» بازتعریف شدند متعاقباً بوسیله بانک جهانی[۲٦] و صندوق بین‌المللی پول به عنوان شرایطی برای کمک به توسعه جهان سوم مورد پذیرش قرار گرفتند و در حوزه‌های سیاست‌گذاری وسیعی نیز بکار بسته شدند. هدف طرح‌های آرمانی که بوسیله حکمرانی خوب ترغیب شدند فراهم کردن

1. Good Governance
2. neoliberal New Policy Agenda
3. New Public Managment

هنجارهای جایگزین و فرایندهای سیاسی بسیار مناسب برای بخش‌هایی است که از دولت به حکمرانی تغییر شکل داده‌اند. بویژه، آنها جایگزینی را برای مدل دولت محور در حفظ خدمات عمومی پیشنهاد می‌کنند.

با این وجود، اندیشهٔ حکمرانی خوب چندان هم خالی از مناقشه نیست. در توسعه، سیاست‌های بانک جهانی که اصول حکمرانی خوب، همچون تمرکززدایی و خصوصی‌سازی را تأیید کردند، متهم به تضعیف و حتی ناکام کردن دولت‌هایی شده‌اند که می‌توانستند در بی‌ثباتی و منازعه دست داشته باشند.(۲۷) به همین‌سان، برخی از نویسندگان این کتاب اظهار می‌کنند که رقابت میان دولت و بازیگران غیردولتی برای حفظ خدمات عمومی ضرورتاً سودمند نیست. سازمانهای غیردولتی که به خاطر پول دولت، مجبور به رقابت با همدیگر هستند کمتر احتمال دارد سیاست‌های فاقد کارایی دولت را مورد سؤال قرار دهند. سازمان‌های غیردولتی صلح‌سازی که همگام با شرکت‌های خصوصی برای بودجه‌های بازسازی پس از منازعه تلاش می‌کنند مستعد تمرکز بر طرح‌های توسعه مادی هستند تا مسائل نهفته اجتماعی و فرهنگی.(۲۸)

معهذا، برخی از ایده‌ال‌های بنیادی مفهوم اداره امور در رابطه با یافته‌ها و نتایجی ارزش توجه بهتری دارند که در بخش‌های قبلی آورده شده‌اند. آنها در بردارنده تقاضا برای شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر بازیگران غیردولتی در امنیت جهانی، نیاز به تنظیم بهتر و خود تنظیمی؛ مشارکت و دخالت سیاسی و عملی آنهایی می‌باشند که شدیداً از تهدیدات امنیتی جدید تأثیر پذیرفته‌اند. این بخش بررسی می‌کند که چگونه هر یک از این اقدامات می‌تواند در حل ناکامی‌های حکمرانی که در بالا عنوان شد، یاری‌رسان باشد.

یکی از اصول اساسی حکمرانی خوب، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دولت و بازیگران غیردولتی درگیر در حکمرانی است. بنابراین هدف حکمرانی خوب مقابله با پخش قدرت سیاسی و احتمال «اجتناب از سرزنش» است که در بالا یکی از مشکلات انتقال از دولت به حکمرانی در امنیت تعریف شده است. بویژه، همچنان که بازیگران غیردولتی به طور فزاینده‌ای در ایجاد و اجرای سیاست‌های امنیتی شرکت می‌کنند. حکمرانی خوب خواستار شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر بخش خصوصی است. استدلال حاصل از این خواسته‌ها این اظهارنظر است که بازیگران خصوصی کم‌کم سیاسی می‌شوند. سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های خصوصی که بخشی از روند سیاسی هستند و خدمات قومی ارائه می‌دهند بنا به تعریف خصوصی نیستند بلکه بازیگران سیاسی هستند با این وجود، برخلاف دولت‌ها، بازیگران غیردولتی به ندرت درباره عملیاتهای سیاسی خود اطلاعاتی فاش می‌کنند یا مسئولیت کلی اقدامات‌شان را می‌پذیرند.

اندیشه حکمرانی خوب این امر را تأیید می‌کند که فرایندهای سیاسی در حال تغییر هستند. همانطور که تغییر جهت از حکومت به حکمرانی مستلزم تعداد زیادی بازیگران غیردولتی در همکاری سیاسی است، عنوان

. blame avoidance

می‌کند که درک ما از سیاست نیز باید تعدیل شود. اشکال سنتی تصمیم‌گیری دمکراتیک و اجرای سیاست عمومی که بر احزاب، پارلمان‌ها و دولت‌ها مبتنی است، به منظور تطبیق دادن نقش رو به افزایش بازیگران خصوصی، نیاز به تغییر دارد. بویژه، آنها نیاز دارند بوسیله فرایندهای غیر گزینشی پاسخ‌گویی و باز تعریف خطوط بین حوزه‌های عمومی و خصوصی تکمیل شوند، که پیشتر مانع از بررسی دقیق و کامل شرکت‌های خصوصی و دیگر بازیگران غیردولتی شده‌اند، مفهوم حکمرانی خوب بخشی از این تعدیل است. این نشان می‌دهد سازمانهای غیردولتی و شرکت‌های خصوصی نه تنها باید پاسخگوی خیرین و سهام داران خود باشند بلکه باید پاسخگوی آنهایی نیز باشند که درعملیاتهای آنها سهم دارند. علاوه بر این، حکمرانی خوب خواستار افشای اطلاعاتی است که به دغدغه‌های عمومی مربوط می‌شود. هر دو حوزه، به نظر می‌رسد از پیشرفت یکسانی برخوردارند. نویسندگان این کتاب مثال‌ها و نمونه‌های زیادی عنوان کرده‌اند که نشان از بهبود شفافیت و پاسخگویی دولت و بازیگران دولتی بوسیله اقدامات تنظیمی و دواطلبانه در حکمرانی امنیتی دارد.

نقش تنظیم دولتی در تقویت حکمرانی خوب و افزایش شفافیت و پاسخگویی بازیگران غیردولتی بوسیله آندرز، در مطالعه قانون اتحادیه اروپا در مورد صادرات سلاح، توصیف شده است. در این مورد، دولت‌های اروپایی، کنترل خود بر صادرات‌های خصوصی سلاح را شدیدتر کرده‌اند و شروع به انتشار گزارش‌های سالانه‌ای درباره کمیت و هدف پروانه صادرات سلاح‌های دولتی کرده‌اند که به شرکت‌های خصوصی اعطاء شده است.(۲۹) گرچه شرکت‌های صادر کننده تسلیحات همچنان در مقابل انتشار اطلاعات مهم درباره صادرات و قراردادهایشان مقاومت کرده‌اند، این اقدامات عمومی به تأیید این امر اشاره می‌کنند که نقل و انتقال سلاح به صورت خصوصی یک مسئله سیاسی است، زیرا آنها در حفظ یا به خطر انداختن امنیت کنونی نقش دارند. به نظر می‌رسد اسپیرین در فصل سوم در مورد سازمانهای غیردولتی صلح‌ساز و شرکت‌های امنیتی خصوصی موافق این امر است که دولت‌ها باید در برابر رفتار خدمات امنیتی خصوصی با توسل به ابزارهای قانونی مثل مقررات، منفعت عمومی را حفظ کنند.(۳۰)

با این وجود، حتی در بین شرکت‌های نظامی خصوصی با نهادینه کردن قوانین اختیاری اقداماتی در جهت تقویت معروفیت و تصور عمومی صورت می‌گیرد که مقررات دولتی فاقد تعهد آنها به شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی است بنابراین انجمن عملیاتهای صلح‌آمیز بین‌المللی که در میان اعضای آن شرکت‌های امنیتی خصوصی بزرگی همچون سندلاین اینترنشنال،[۱] شرکت بین‌المللی منابع حرفه‌ای نظامی[۲] و آرمورگروپ[۳] وجود دارد، برای عملیاتهای امنیتی خصوصی «قانون هدایت»[۴] انتشار داده است.(۳۱)

---

1. Sandline International
2. Military Professional Resources Inc
3. Armor Group
4. Gode of Conduct

گرست بویر و اسپیرین میان سازمانهای غیردولتی که می‌خواهند آژانس‌هایی خود کنترل باشند و ارزیابی عملکرد آنها منوط به استانداردهای گزارش شده خودشان باشد، اقدامات دواطلبانه مشابهی مشاهده می‌کنند. در پی سؤالاتی درباره کارآمدی و پاسخگویی طرح‌های سازمان‌های غیردولتی در صلح‌سازی و دیگر حوزه‌ها، بعضی سازمانهای NGO در پی توسعه اعمال بهتر، همچون «خرابکاری نکن»[1] بوده‌اند ـ الگویی که می‌خواهد مسئولیت سازمان غیردولتی را در برابر دریافت کنندگان کمک و سهامداران آن افزایش دهند.(۳۲) از دیگر اقدامات خوب، طرح «تأمل در عمل صلح»[2] است که «گروه توسعه و همکاری در عمل»[3] به راه انداختند و تجارب حاصل از برنامه‌هایی را جمع‌آوری و بررسی می‌کنند که بر کشمکش تمرکز کرده‌اند همچنین یادگیری و اعمال حکمرانی خوب را بین سازمانهای غیردولتی ترغیب می‌کنند.(۳۳) علاوه بر این، اسپیرین در می‌یابد که گردهمایی‌های سازمانهای غیردولتی همچون «همکاری متقابل گروه مشاوراتی امنیتی»[4] نیز تلاش می‌کنند معیارهایی برای تعامل سازمانهای غیردولتی با شرکت‌های امنیتی خصوصی تنظیم کنند.

تنظیم و خود تنظیمی نه تنها با شفافیت و پاسخگویی ارتباط دارد بلکه به دیگر جنبه‌های حکمرانی خوب همچون حفظ منفعت عمومی با کنترل نقل و انتقال مالی با توجه به پول‌شویی و محدود کردن صادرات سلاحهای کوچک و سبک نیز مربوط می‌شود. بودن و آندرز در فصول هشت و نهم به ترتیب توضیح می‌دهند پروانه دولتی صادرات سلاح، مکانیزم اصلی است که از طریق آن تکثیر سلاحهای کوچک منع شده است. به ویژه در این بخش است که خود تنظیمی خصوصی و خویشتن‌داری (کنترل خود) از بین می‌رود. این امر تا حدودی ناشی از این واقعیت است که تولید کنندگان سلاح تاکنون حس همکاری و مسئولیت عمومی ندارند. در بخش مالی، همانطور که تسینگو نشان می‌دهد، این حس مسئولیت شغلی در حال گسترش است. از این‌رو، وی گزارش می‌دهد بانک‌ها یک سری فرایندهایی برای مقابله با پول‌شویی و برای تبعیت کردن از ملزومات نظارتی پذیرفته‌اند.(۳٤) این فرایندهای داوطلبانه از شناسایی تا کنترل و پیاده کردن روندهای بازرسی و اقدامات پاسخگویی را در بر می‌گیرند. برخی بانک‌ها حتی واحدهای مبارزه با پول‌شویی برای خود به راه انداخته‌اند. علاوه بر این، مجموعه‌ای از بانک‌های اصلی، گروه ولفزبرگ[5] بانک‌هایی تشکیل داده‌اند که قانون خصوصی هدایت و رهبری اقدامات مقابله با پول‌شویی برای سنجش مالی را انتشار داده است.

---

1. Do no harm
2. Reflecting on Peace Practice
3. Collaborative for Development Action
4. InterAction Security Adrisory Group
5. Wolfsberg Group

علاوه بر شفافیت و پاسخگویی روزافزون و قید و بندهای بازیگران خصوصی، حکمرانی خوب از مشارکت بیشتر سهام دادن در ایجاد و اجرای سیاست‌های امنیتی و منافع گروهها متأثر است تا اینکه به منافع بازیگران غیردولتی و دولتی توجه کند که آنها را پیاده می‌کنند. علاوه بر این، مشارکت سهام‌داران نیازمند رهیافت‌های «اختیار دهنده»[1] است تا در طولانی‌مدت به بازیگران در فراهم ساختن امنیت برای خود به جای تکیه بر مداخله‌های خصوصی و عمومی بین‌المللی کمک کند. با انجام این کار، حکمرانی خوب به طور غیرمستقیم به بررسی مشکلات همکاری عمومی ـ خصوصی در حکمرانی امنیتی می‌پردازد که در بالا عنوان شد. بویژه، حکمرانی امنیتی نامتمرکز و سهام‌دار محور اصلی را بوجود می‌آورد که در آن سیاست‌های دولت و بازیگران غیردولتی می‌توانند به هم بپیوندند. همچنین این امر اختلاف‌های منافع عاملان عمومی و خصوصی را با اولویت قرار دادن منفعت دریافت کنندگان کمک، کمتر می‌کند.

مزایای حکمرانی نامتمرکز، «مشتری محور» و مشارکتی در تعدادی از بخش‌های این کتاب آورده شده که شامل ایجاد و اجرای سیاست‌های امنیتی است. طرح‌هایی که در جهت ترغیب مشارکت در جامعه مدنی در تعریف مسائل امنیتی ملی و بین‌المللی صورت گرفته، از قدیم بوسیله سازمانهای غیردولتی حامی انجام شده است که با آگاهی دادن و بسیج عمومی مردم در پی تأثیر گذاشتن بر رفتار دولت‌ها، سازمانهای بین‌المللی و شرکت‌های خصوصی هستند. فصل نهم در مورد نقش سازمانهای غیردولتی در ایجاد قانون هدایت اتحادیه اروپا در مورد صادرات سلاح، این استراتژی و مشارکت رو به افزایش بازیگران غیردولتی را در دستور جلسه برقراری و تنظیم سیاسی بررسی می‌کند. به نظر می‌رسد آنچه در تأثیر و موفقیت سازمانهای غیردولتی حامی مهم است این باور می‌باشد که دغدغه‌های امنیتی فراملی همچون جرائم، تروریسم و بیماریهای عفونی، به رغم تأثیرات جهانی، می‌توانند به بهترین حالت به صورت محلی بررسی شوند. از این‌رو، آندرز اظهار می‌کند طی سال‌های اخیر کشورهای اروپایی به عنوان تولیدکنندگان و صادرکنندگان عمده سلاح تحت فشار بوده‌اند تا مسئولیت ویژه آنها را بخاطر امنیت و صلح جهانی بپذیرند.

همانطور که در بخش مربوط به جنگ علیه اچ ای وی / ایدز توضیح داده شده است اصول مشارکت سهام‌دار نقش زیادی در اصلاح اجرای سیاست‌های امنیتی بازی می‌کند. بویژه، شیهان تأثیرات مثبت CAE'S کنترل شهری اچ آی وی / ایدز و طرح پیشگیری» آنرا در آدیس‌آ بابا بیشتر روشن می‌کند که می‌خواهند انتقال اچ آی وی / ایدز را از مادر به کودک با حمایت از گروههایی کاهش دهند که با این اپیدمی مقابله می‌کنند. سپس پراکندگی طرح‌های متمرکز بر سهامدار را در میان سازمانهای غیردولتی دیگر همچون خدمات آسایشی

1. enabling

کاتولیک[1] بررسی می‌کند که بر آموزش داوطلبانه محلی در فراهم ساختن مراقبت‌های خانگی برای افراد آلود به ویروس اچ آی وی / ایدز متمرکز شده‌اند.[۳۵]

آنچه بطور معمول اصول حکمرانی خوب انجام می‌دهد، تغییر هنجارها و فرایندهایی است که سیاست‌گذار امنیتی می‌گویند. گرچه عقاید کنونی حکمرانی خوب به تمام مسائلی توجه نمی‌کند که می‌تواند به تعریف جهت از دولت به حکمرانی مربوط باشد، به کم کردن دغدغه‌های هنجاری مربوط به شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی کنترل عمومی و خصوصی و رضایت مشتری کمک می‌کند. مسائل دیگری همچون عدم همکاری بین دولت بازیگران غیردولتی هنوز نیاز دارند درون حکمرانی خوب با هم ادغام شوند. بویژه، الگوهای رسمی و غیررسم باید پایه‌ریزی شوند که این مستلزم ارتباط و مشاوره کافی میان تمام بازیگران عمومی و خصوصی‌ای است که د حکمرانی امنیتی در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی مشارکت داشته‌اند.

نتیجه‌گیری

این بخش بر آن است تا یافته‌های آمده در این کتاب را درون بافت نظریه ظهور حکمرانی امنیتی، خلاصه تجزیه و تحلیل کند. بویژه، استدلال کرده است چندپارگی توانمندیها، مهارت و نقش‌ها بین دولت و بازیگرا درگیر در امنیت می‌تواند بخاطر انتقال از دولت به حکمرانی در نظر گرفته شود. در نتیجه این انتقال، این بخش ب فروپاشی یا تضعیف دولت نمی‌پردازد بلکه به همکاری بیشتر و وابستگی داخلی به بازیگران غیردولتی توجه دار علاوه بر این، عنوان کرده است که نقش دولت ممکن است منحصراً از فراهم کننده امنیت به اختیاردار، بک گمارده شود و تنظیم کننده بازیگران خصوصی در شبکه‌های پیچیده حکمرانی امنیتی تغییر جهت دهد.

هر دوی این پیشرفت‌ها می‌تواند به عنوان واکنشی به پدید آمدن تهدیدات امنیتی تعبیر شود که منابع گسترش و دسترسی دولت‌های دارای حاکمیت محدود را مورد چالش قرار می‌دهد. تهدیدات فراملی همچو تروریسم، جرائم، تکثیر سلاحهای هسته‌ای و بیماری‌های عفونی نمی‌تواند به طور مؤثر بوسیله نیروهای مسا ملی مقابله شود. آنها نیازمند اقدامات بسیار متمایز و جامع هستند که از مرزهای ملی یا فراتر گذارد توانمندیها و مهارت‌ها را از چندین منبع با هم ادغام کند. همچنین، تهدیدات امنیتی فراملی با مشارکت مداخله آنهایی که مستقیماً تحت تأثیر قرار گرفته‌اند می‌تواند در سطح محلی به نحو بهتری بررسی شود.

در نتیجه، تعدد تهدیدات جدید با بازیگران جدید در حکمرانی امنیتی وابستگی تنگاتنگی دارند. آن انعکاس تغییرات مهم امنیتی در قرن ۲۱ هستند.

---

1. Catholic Relief Services